

MARCOS VINÍCIUS HENRIQUE

**EFICIÊNCIA OPERACIONAL NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA FUNDAÇÃO DE
AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DA
INOVAÇÃO EM SERVIÇOS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Doutor Alexandre Alves Porsse.

**CURITIBA
2016**

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da de de **MARCOS VINICIUS HENRIQUE**, intitulada: "**EFICIÊNCIA OPERACIONAL NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO.

Curitiba, 11 de Março de 2016.



Prof ALEXANDRE ALVES PORSSE (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)



Prof FERNANDO MOTTA CORREIA (UFPR)




Prof JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA (UFPR)

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

No dia onze de Março de dois mil e dezesseis às 19:00 horas, na sala 28, AV. PREFEITO LOTHARIO MEISSNER, 632, do Setor de CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS da Universidade Federal do Paraná, foram instalados os trabalhos de arguição do **MARCOS VINICIUS HENRIQUE** para a Defesa Pública de sua intitulada: "**EFICIÊNCIA OPERACIONAL NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO**". A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Professores Doutores: ALEXANDRE ALVES PORSSSE (UFPR), FERNANDO MOTTA CORREIA (UFPR), JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra ao discente, para que o mesmo expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. O aluno respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais e, depois, solicitou que os presentes e o deixassem a sala. A Banca Examinadora, então, reuniu-se sigilosamente e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela **APROVAÇÃO** do aluno. O foi convidado a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora, outorgando-lhe o Grau de **em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ALEXANDRE ALVES PORSSSE, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Curitiba, 11 de Março de 2016.



Prof ALEXANDRE ALVES PORSSSE (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)



Prof FERNANDO MOTTA CORREIA (UFPR)



Prof JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA (UFPR)

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCOS VINÍCIUS HENRIQUE

**EFICIÊNCIA OPERACIONAL NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA FUNDAÇÃO DE
AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DA
INOVAÇÃO EM SERVIÇOS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia no Curso de Ciências Econômicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos seguintes professores:

Orientador: Prof. Doutor Alexandre Alves Porsse.
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR

Prof. Doutor José Guilherme Silva Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR

Prof. Doutor Fernando Motta Correia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR

Curitiba, 11 de março de 2016.

Aos meus pais, Jair e Cleuza, e a minha querida esposa Catarina.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

À minha esposa, Catarina Novaes Davanço, pelo apoio e compreensão durante os trabalhos.

Aos meus pais Jair Henrique e Cleuza Aparecida de Souza Henrique.

Ao meu irmão, Willian Diógenes Henrique, pelo auxílio prestado.

Ao meu orientador, Professor Dr. Alexandre Alves Porsse, pelo apoio, compreensão e ajuda.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR.

À Fundação de Ação Social de Curitiba e aos colegas servidores.

Aos Professores Dr. José Guilherme Silva Vieira e Dr. Fernando Motta Correia, pelas contribuições e sugestões no trabalho.

E a todos os amigos e familiares.

Muito Obrigado.

RESUMO

A inovação como fonte de melhoria da eficiência no setor público. Dentro deste contexto, com base em estudo de caso para a Fundação de Ação Social (FAS), órgão público responsável pela gestão da assistência social no município de Curitiba, esse trabalho procurou, através de revisão bibliográfica, aplicação de questionários aos servidores lotados na Diretoria Financeira daquela Fundação, análise de protocolos lá tramitados e relatórios orçamentários, oportunidades de inovações a serem implementadas na FAS, especificamente organizacionais e de processo, tipologias de inovação mais observadas no que tange à inovação no setor público, abrangendo inclusive inovações no que se refere às formas de contratação entre a Fundação e terceiros, quando aquela precisa recorrer ao mercado para adquirir bens e serviços necessários para a regular consecução de suas atividades. Como resultado, apresenta-se as possibilidades de inovações a serem implementadas, com o fim de contribuir com a melhoria da eficiência nas ações relativas ao cumprimento dos objetivos institucionais da FAS, tais como a reestruturação do plano de carreira dos servidores, a elaboração de manual de procedimentos internos, a customização dos sistemas informatizados às rotinas de trabalho e melhorias nas formas de contratação da Fundação.

Palavras-chave: inovação, eficiência no setor público, Fundação de Ação Social.

ABSTRACT

Innovation as a source of efficiency improving in the public sector. Within this context, based on a case study for the Social Action Foundation (FAS), the public body responsible for social assistancemanagement in the city of Curitiba, this study aimed, through literature review, questionnaires to crowded servers on the Board financial of that Foundation, protocol analysis and budget reports, innovations opportunities to be implemented in FAS, specifically organizational and process innovation typologies most frequently observed with regard to innovation in the public sector, including innovations in relation to forms of contract between the Foundation and others, when FAS needs to turn to the market to purchase goods and services required for the regular achievement of its activities. As a result, it presents possible innovations to be implemented in order to contribute to the efficiency improvement in actions related to compliance with the institutional goals of FAS, such as the restructuring of the career path of the servers, the preparation of operating procedures, customization of computer systems to work routines and improvements in hiring methods of the Foundation.

Keywords: innovation, efficiency in the public sector, Social Action Foundation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – O PRODUTO COMO VETORES DE CARACTERÍSTICAS E DE COMPETÊNCIAS COLOCADOS EM CORRESPONDÊNCIA.....	16
FIGURA 2 – MODELO MULTI-AGENTE DE CO-EVOLUÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS SERVIÇOS, PREFERÊNCIAS E COMPETÊNCIAS	23
FIGURA 3 – SETORES DO ESTADO, FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO.....	37
FIGURA 4 – EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, ECONOMICIDADE E EFETIVIDADE	44
FIGURA 5 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL.....	48
FIGURA 6 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA DIRETORIA FINANCEIRA DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL.....	50
FIGURA 7 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PAGAMENTO.....	63
FIGURA 8 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	64
FIGURA 9 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSOS DE REPACTUAÇÃO/REAJUSTE/REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO.....	66
FIGURA 10 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL	67
FIGURA 11 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE LICITAÇÃO.....	68
FIGURA 12 – RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS À INCERTEZA.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CARGA TRIBUTÁRIA BRASIL – 1986 – 2014.....	26
GRÁFICO 2 – DIFICULDADES QUANTO À EXECUÇÃO REGULAR DOS TRABALHOS NA DIRETORIA FINANCEIRA	51
GRÁFICO 3 – INADEQUAÇÕES DO PLANO DE CARREIRA E POLÍTICA REMUNERATÓRIA DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL	56
GRÁFICO 4 – INADEQUAÇÕES DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL	58

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....34

QUADRO 2 – PRINCIPAIS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....34

LISTA DE SIGLAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANS - Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CATI – Centro de Atividades para Idosos
CDFAD - Conselho Deliberativo do Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU – Controladoria Geral da União
CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social
CMDPD - Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência
CMDPI - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
COMTIBA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FAS – Fundação de Ação Social de Curitiba
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
FMAD - Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente
FMCA - Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente
FMPI - Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
FREI - Fundação de Recuperação do Indigente
FGV - Fundação Getúlio Vargas
GERAR - Geração de Emprego, Renda e Apoio ao Desenvolvimento Regional
GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
ICI - Instituto Curitiba de Informática
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBQP - Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade
IMAP - Instituto Municipal de Administração Pública

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INSS – Instituto Nacional de Serviço Social
LACTEC - Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NPM - New Public Management
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
OS - Organização Social
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDC - Plano de Desenvolvimento de Competências
PINTEC – Pesquisa de Inovação
PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba
PNAS - Política Nacional da Assistência Social
SEI - Sistema Estratégico de Informações
SEPLAD - Municipal de Planejamento e Administração
SIAFEM - Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIED – Sistema Integrado de Informações Educacionais
SIGECOV – Sistema de Gerenciamento do Cadastro de Convênios
SIM AM – Sistema de Informações Municipais Acompanhamento Mensal
SISPLAN - Sistema de Planejamento Integrado
SIT - Sistema Integrado de Transferências
SME - Secretaria Municipal de Educação
SMRH - Secretaria Municipal de Recursos Humanos
SRP – Sistema de Registro de Preços
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCE-PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU - Tribunal de Contas da União
TV – Transferências Voluntárias

TRATAPAR – Sistema Trata Parcelamento

UAI – Unidade de Acolhimento Institucional

UFPR – Universidade Federal do Paraná

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO – PANORAMA GERAL.....	51
TABELA 2 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS À PERSPECTIVA HUMANA	53
TABELA 3 – PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA – LEI MUNICIPAL Nº 11.000/2014	54
TABELA 4 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS AOS FLUXOS DE TRABALHO	59
TABELA 5 – EMPENHOS EMITIDOS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO – 2014	62
TABELA 6 – NÚMERO DE CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) – 2009 A 2014	63
TABELA 7 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS AOS SISTEMAS INFORMATIZADOS	69
TABELA 8 – VALOR TOTAL DOS CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) – 2012 A 2014.....	83
TABELA 9 – VALOR TOTAL DOS CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) POR ESPÉCIE DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA – 2012 A 2014	84

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO.....	V
ABSTRACT.....	VI
LISTA DE FIGURAS.....	VII
LISTA DE GRÁFICOS.....	VIII
LISTA DE QUADROS.....	IX
LISTA DE SIGLAS.....	X
LISTA DE TABELAS.....	XIII
INTRODUÇÃO.....	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
1.1. A NATUREZA DA INOVAÇÃO.....	6
1.1.1 Os efeitos da inovação.....	10
1.1.2 A inovação como fator de desenvolvimento econômico.....	11
1.2 A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS.....	12
1.2.1 Abordagem tecnicista da inovação em serviços.....	12
1.2.1.1 Modelo do ciclo inverso de Barras.....	12
1.2.1.2 Taxonomia das trajetórias tecnológicas nos serviços.....	13
1.2.2 Abordagem integradora.....	14
1.2.2.1 Inovação radical.....	17
1.2.2.2 Inovação pela melhoria.....	18
1.2.2.3 Inovação incremental.....	18
1.2.2.4 Inovação <i>ad hoc</i>	18
1.2.2.5 Inovação pela recombinação.....	19
1.2.2.6 Inovação pela formalização ou pela objetivação.....	19
1.3 A INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	22
1.3.1 Dificuldades para inovar no setor público.....	24
1.3.2 Importância da inovação no setor público.....	25
1.3.3 Peculiaridades das inovações no setor público.....	26
1.3.4 Formas de inovações no setor público.....	28
1.4 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A REFORMA GERENCIAL DE 1995....	33
1.4.1 A Nova Gestão Pública.....	35
1.4.2 A Reforma Gerencial de 1995.....	37

1.4.3 Desdobramentos da Reforma Gerencial de 1995 na Prefeitura Municipal de Curitiba.....	41
2 OPORTUNIDADES INOVATIVAS NA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	43
2.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
2.2 A FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA.....	46
2.2.1 Missão, visão, valores e diretrizes.....	46
2.2.2 Histórico	47
2.2.3 Estrutura organizacional.....	47
2.3 INOVAÇÕES ORGANIZACIONAIS.....	49
2.3.1 Panorama Geral	51
2.3.2 Perspectiva Humana	52
2.3.2.1 Plano de Carreira e política remuneratória.....	53
2.3.2.2 Processo decisório	57
2.3.2.3 Processo de Aprendizado	57
2.3.3 Organização e métodos de trabalho	58
2.4 INOVAÇÕES DE PROCESSO.....	68
3 ALTERNATIVAS DE CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS NA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	71
3.1 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	71
3.2 CONTRATOS X CONVÊNIO	78
3.3 CONTRATOS X REGISTRO DE PREÇOS.....	86
CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS.....	93
REFERÊNCIAS CONSULTADAS	104
APÊNDICE.....	105

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em sentido amplo, compreende tanto a função política quanto à função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2007). É organizada por entidades políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entidades administrativas (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), sendo dividida em Administração Direta e Administração Indireta (DI PIETRO, 2007).

A Administração Direta corresponde à atuação direta do próprio Estado por suas entidades estatais, constituindo, em sentido amplo, os Poderes Executivo (Presidência da República, Governadorias e Prefeituras), Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais) e Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Tribunais Regionais e Tribunais de Justiça), Ministério Público (da União, Estados e do Distrito Federal) e Tribunal de Contas (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

A Administração Indireta é formada por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas com base em lei específica, que surgem pelo fenômeno da descentralização administrativa, por meio da outorga ou delegação de atribuições. É constituída por (DI PIETRO, 2007):

- a) Autarquias: são entidades administrativas com personalidade jurídica de direito público, criadas e extintas por lei. Exemplos: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Banco Central do Brasil (Bacen);
- b) Fundação Pública: são entidades administrativas com personalidade jurídica de direito público ou privado, criadas por lei específica. Exemplos: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação de Ação Social (FAS);
- c) Empresa pública: dotada de personalidade jurídica de direito privado, autorizada por lei para exploração de atividade econômica, possuindo patrimônio próprio e capital exclusivamente de propriedade do Estado, com foro pertinente à Justiça Federal. Exemplos: Caixa Econômica Federal (CEF); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);
- d) Sociedade de economia mista: dotada de personalidade jurídica de direito privado, autorizada por lei para exploração de atividade econômica, assumindo exclusivamente forma de sociedade anônima, possuindo capital composto da conjunção de recursos particulares e públicos, com foro pertinente à Justiça Estadual comum. Exemplos: Banco do Brasil (BB); Petrobras; Urbanização de Curitiba S/A (URBS).

Promover a eficiência da Administração Pública é um dos maiores desafios da atualidade no País. Sem isso, a carga tributária continuará onerando a economia e a sociedade, freando o crescimento e reforçando ou criando desigualdades sociais. Uma maior eficiência da máquina estatal significa que os recursos dos impostos e contribuições arrecadados da sociedade sejam revertidos para que ela cumpra seu principal objetivo, que é o de prover bens e serviços à população contribuinte (FIUZA e MEDEIROS, 2014).

A eficiência do Estado na provisão de bens e serviços, assim como a eficiência de qualquer firma privada, compreende três dimensões principais: técnica, alocativa e distributiva (FIUZA e MEDEIROS, 2014). A dimensão técnica diz respeito à capacidade do Estado em usar a tecnologia disponível, em sentido amplo, de modo a produzir o máximo de produto a um dado nível de insumo. A dimensão alocativa significa que, dado que a produção esteja sendo realizada com eficiência técnica (sobre a fronteira de possibilidade de produção), ela também esteja consumindo uma combinação de insumos tal que minimize o custo de produção, e produza uma combinação de produtos que maximize o bem-estar dos cidadãos, de acordo com suas preferências. A dimensão distributiva, por sua vez, permite ao planejador central ponderar as utilidades dos cidadãos de modo a satisfazer objetivos de equidade distributiva no acesso aos serviços públicos (educação, saúde, segurança, transporte, etc.).

As dimensões técnica e alocativa da eficiência do Estado passam pela eficiência do setor público na forma de executar seus processos de trabalho e recorrer ao mercado para adquirir bens e serviços. Partindo da hipótese que inovações são fatores de melhoria da eficiência no setor público, o objeto deste trabalho é verificar oportunidades de tais inovações, com base no estudo de caso para a Fundação de Ação Social de Curitiba.

Para tanto, além da revisão de literatura buscou-se, via aplicação de questionários aos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação, análise de protocolos lá tramitados e relatórios orçamentários, oportunidades de inovações, especificamente organizacionais e de processo, tipologias de inovação mais observadas no que tange à inovação no setor público.

Além disso, este trabalho analisa oportunidades de inovação quanto às formas de contratação entre a Fundação de Ação Social e terceiros, quando aquela precisa recorrer ao mercado para adquirir bens e serviços necessários para a regular consecução de suas atividades.

No capítulo 1, explana-se acerca da natureza da inovação, mencionando as contribuições teóricas no campo das firmas e estabelecendo um paralelo inicial com o setor público, discutindo-se os efeitos da inovação e seu impacto no desenvolvimento econômico, perpassando pelas formas específicas de inovação nos serviços e pela consolidação teórica da inovação na manufatura e nos serviços realizada por Faiz Gallouj, até chegar-se ao aprofundamento quanto à inovação dirigida ao setor público e suas condicionantes.

O capítulo 2, além de expor o Princípio da Eficiência, descreve a Fundação de Ação Social, órgão público objeto da pesquisa exposta neste trabalho, e sugere oportunidades de inovações, especificamente inovações organizacionais e de processo.

Já o capítulo 3, com o auxílio da Teoria dos Custos de Transação, analisa e propõe as formas de contratação mais adequadas a serem implementadas para cada necessidade de aquisição apresentada pela Fundação de Ação Social, comparando-se os instrumentos contrato e convênio e o sistema de registro de preços como opção ao contrato administrativo.

Por fim são expostas as conclusões do presente estudo, sendo que se observa que existem oportunidades de inovações a serem implementadas na Fundação de Ação Social, sejam organizacionais, que envolvem pessoas e processos, bem como de processo, que dizem respeito às tecnologias de informação e comunicação (TIC). Tais oportunidades de inovações são observadas inclusive quanto a melhorias na forma de contratação entre a Fundação e terceiros, quando aquela precisa recorrer ao mercado para atender suas necessidades de aquisição de bens e serviços.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Muito já se produziu a respeito do processo de inovação com foco no setor privado, como os trabalhos pioneiros de Nelson, Winter, Dosi, Arrow e Freeman. Entretanto, como bem menciona Nelson em prefácio da obra de Windrum e Koch (2008, p.10), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, “a inovação em serviços públicos é extremamente importante e pouco estudada”. Além disso:

A maioria das pesquisas sobre inovação tem sido focada em empresas, cujas inovações têm fins lucrativos e são produtos físicos ou processos tecnológicos utilizados para produzi-los. Há uma pequena literatura sobre inovações nas formas e estilos de gestão organizacional. Isso não quer dizer que tenha havido pouca pesquisa sobre serviços públicos. Há uma vasta literatura na ciência política e alguma na economia sobre os mecanismos e os fatores que determinam as políticas e programas do governo que se encontra no poder. Muitos programas de governo e os serviços que fornecem foram submetidos à pesquisa de análise de custo-benefício. Há uma extensa literatura sobre a forma como os órgãos públicos são organizados, sobre a natureza das burocracias e administrações públicas. Há muitos textos normativos sofisticados preocupados como fazer uma boa condução política e boa administração. Mas muito pouco dessa literatura tem se preocupado conscientemente com a inovação nos serviços públicos. (KOCH E WINDRUM, 2008, p. 10 e 11, tradução nossa).

Na mesma linha, Gallouj e Windrum (2009, p. 5) expõem que, “à exceção da ciência produzida na universidade, a inovação no setor público é lamentavelmente pouco pesquisada”. Para Nelson e Winter (2005, p. 525), “embora seja útil para certos fins pensar nas leis, políticas e organizações públicas como partes da paisagem, estas, assim como as atividades do setor privado, passam por uma evolução contínua”.

Ainda sobre a inovação nos serviços públicos, embora seja voltado para as inovações de empresas privadas, o Manual de Oslo (OCDE, 2005, p.22) esclarece que “a inovação pode ocorrer em qualquer setor da economia, incluindo serviços governamentais como saúde e educação”. Além disso:

A inovação é também importante para o setor público. Porém, pouco se sabe sobre o processo de inovação em setores não orientados ao mercado. Muitos trabalhos devem ainda ser feitos para estudar a inovação e desenvolver um arcabouço para a coleta de dados de inovação no setor público. Tais trabalhos poderiam conformar a base para um manual à parte. (OCDE, 2005, p. 22)

No que tange especificamente à inovação no setor público, vê-se que existe uma grande variedade de estudos de caso, porém pouca análise sistêmica (AUSTRÁLIA, 2009), haja vista que os estudos de caso possuem possibilidade limitada de generalização (BERNIER, HAFSI, DESCHAMPS, 2014). As evidências empíricas, embora crescentes, continuam a ser limitadas, pelo que se faz necessário o desenvolvimento de mais conhecimentos sobre a natureza da inovação nos

serviços públicos por parte dos estudiosos (WALKER, 2007). Há poucas avaliações das recentes iniciativas para aumentar o desempenho no setor público via inovações; as informações disponíveis tendem a ser mais normativas do que analíticas; mais descritivas do que avaliativas (AUSTRÁLIA, 2009).

A "base de conhecimento" para informar iniciativas para aumentar a inovação no setor público deriva do grande corpo de conhecimento sobre inovação no setor privado (embora a extensão da aplicabilidade ao setor público seja incerta), um grande número de estudos de caso (muitas vezes com base em metodologias bastante diferentes e com considerável incerteza sobre até que ponto a experiência em um tipo de inovação em um contexto fornece lições gerais), alguns inquéritos amplos quanto a inovações (geralmente derivados de candidatos que são os vencedores em concursos de inovação e muitas vezes sem uma rigorosa metodologia conceitual), alguns estudos com base em inquéritos mais sistemáticos, com quadros normativos com base na experiência direta e/ou participação na investigação em áreas específicas. (AUSTRÁLIA, 2009, p. 6, tradução nossa)

Dá análise dos estudos relativos à inovação, vê-se que sua maioria é direcionada à análise do fenômeno no setor manufatureiro. Entretanto, como resultado do avanço teórico na área, parte de tais estudos foram adaptados ao setor de serviços, e por extensão à área pública, consolidando um referencial que se adéqua a ambas as atividades, manufatura e serviços.

Por outro vértice, sejam as atividades manufatureiras, sejam as de serviços, tanto públicos quanto privados, todas têm por característica produzir segundo uma função de produção, ou seja, uma relação que mostra qual a quantidade obtida do produto (seja um bem ou serviço privado ou público), com base na quantidade utilizada de fatores de produção: trabalho, capital e matérias-primas (CARVALHO, 2004). Se uma firma produz segundo uma função de produção, a fim de atender a uma demanda exigente e sob forte concorrência de outras firmas, um órgão público não se diferencia de toda forma, haja vista que produz bens públicos segundo uma função de produção e sob a exigência da sociedade que custeia aqueles bens via pagamento de tributos, sendo que por outro lado a Administração Pública é sujeita ao Controle Social, ou seja, a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania (CGU, 2010).

Assim, no que tange à teoria da inovação, neste trabalho partir-se-á expondo a natureza da inovação, mencionando as contribuições teóricas no campo das firmas e estabelecendo um paralelo inicial com o setor público, discutindo-se os efeitos da inovação e seu impacto no desenvolvimento econômico, perpassando pelas formas específicas de inovação nos serviços e pela consolidação teórica da inovação na

manufatura e nos serviços realizada por Faiz Gallouj, até chegar-se ao aprofundamento quanto à inovação dirigida ao setor público e suas condicionantes. Segundo a ENAP (2010), “ainda que nem toda inovação no setor público seja uma inovação em serviço, há grande similitude nos obstáculos metodológicos levantados por esse autor”.

1.1. A NATUREZA DA INOVAÇÃO

Antes de mais nada, é necessário conceituar a inovação segundo suas diversas facetas. Neste sentido, a adjetivando como “novas combinações de meios de produção”, Schumpeter (1982) a caracteriza sob cinco “casos”:

- a) introdução de um novo produto;
- b) introdução de um novo método de produção;
- c) abertura de um novo mercado;
- d) descoberta de uma nova fonte de oferta de matéria-prima;
- e) nova organização de qualquer indústria, como um novo monopólio ou a fragmentação de um já existente.

Inovações “radicais” definem rupturas mais intensas, enquanto inovações “incrementais” dão continuidade ao processo de mudança em curso. Os novos produtos e processos de produção deslocam produtos e combinações antigas, constituindo permanente *destruição criadora*, apresentando-se como importante forma de transformação da sociedade capitalista, via processo de seleção natural no qual sobrevivem os mais eficientes (SOUZA, 2009). Nas palavras de Schumpeter (1982, p. 132), “ocorre uma reorganização completa da indústria, com aumento de produção, luta concorrencial, superação dos estabelecimentos obsoletos”.

Observando-se uma maior abrangência quanto ao termo, o neo-schumpeteriano Giovanni Dosi (1988) trata inovação como a pesquisa, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos de produção e novas formas organizacionais.

Numa abordagem mais contemporânea, o Manual de Oslo (OCDE, 2005, p.55), o qual é referência conceitual e metodológica da Pesquisa de Inovação (PINTEC) (IBGE, 2011), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conceitua inovação como “a implementação de um produto novo, seja bem ou serviço, ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. Assim, trabalha com quatro “tipos” de inovação (OCDE, 2005):

- a) inovações de produto, que são aquelas que envolvem mudanças significativas nas potencialidades de produtos e serviços, incluindo-se tanto bens e serviços totalmente novos, a exemplo dos primeiros microprocessadores, bem como aperfeiçoamentos importantes para produtos já existentes, como melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais, a exemplo da introdução de um novo detergente com uma composição química que já havia sido previamente utilizada como insumo apenas para a produção de revestimentos ou a introdução dos freios ABS em subsistemas de automóveis;
- b) inovações de processo, que são aquelas que representam mudanças significativas nos métodos de produção e de distribuição, via mudanças significativas em técnicas, equipamentos e softwares, visando reduzir custos de produção e de distribuição, melhorar a qualidade ou produzir ou distribuir produtos novos ou significativamente melhorados;
- c) inovações organizacionais, que referem-se à implementação de novos métodos organizacionais, como mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa, visando a melhoria de desempenho da organização por meio da redução de custos administrativos ou de custos de transação, melhoria da qualidade e da eficiência do trabalho, estimulando a satisfação no local de trabalho e a produtividade, ganhando acesso a ativos não transacionáveis, como o conhecimento externo não codificado, acentuando a troca de informações e refinando a capacidade empresarial de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias ou reduzindo os custos de suprimentos;
- d) inovações de marketing, que envolvem a implementação de novos métodos de marketing, incluindo mudanças significativas na concepção do produto e sua embalagem, na promoção do produto e sua colocação, além de métodos de estabelecimento de preços de bens e de serviços, voltadas para melhor atender as necessidades dos consumidores, abrindo novos mercados ou reposicionando o produto de uma empresa no mercado, com o objetivo de aumentar as vendas.

A abordagem neo-schumpeteriana defende que a inovação constitui o determinante fundamental do processo dinâmico da economia. Neste enfoque, a firma deixa de ter o papel passivo pregado pela teoria neoclássica para ser o locus da atividade inovativa. O progresso técnico resultante do desenvolvimento de inovações é endógeno à firma e dinâmico.

Neste cenário, surge o papel do empresário inovador (empreendedor). Sua

função não é descobrir novas combinações, mas adotá-las, pois enquanto elas não forem postas em prática, permanecem economicamente irrelevantes (SOUZA,2009). Ele é definido por sua função de pôr em prática as inovações. Entretanto, os recursos próprios das firmas nem sempre são suficientes para financiar aquelas novas combinações, fazendo com que o empresário inovador tenha que recorrer ao crédito bancário (SOUZA,2009). Nas palavras de Schumpeter (1982), o empresário “é o devedor típico da sociedade capitalista”. Assim, o crédito bancário é um fator que dinamiza o crescimento econômico (SOUZA,2009). No que tange à questão do empreendedor, mais adiante discutir-se-á o conceito de intraempreendedorismo, termo indicado pela primeira vez pelo francês Gifford Pinchot III, para nomear o responsável pela inovação dentro da organização (*intrapreneur*), seja pública ou privada, ao passo que o empreendedor (*entrepreneur*) é aquele que desempenha o papel de intraempreendedor fora de uma organização (PINCHOT III, 1985). O próprio Schumpeter (1949), ao mencionar o papel dos novos métodos desenvolvidos e difundidos pelo Departamento de Agricultura na revolução agrícola dos Estados Unidos, reconhece o caráter institucional e não-personalizado tanto da função empresarial como dos processos de inovação, caráter esse que aparece no nível das próprias empresas, cujo foco inovador muito frequentemente não se situa em seus órgãos diretivos, pois a capacidade de inovar não é privilégio de alguns iluminados, podendo se manifestar de várias maneiras e nos mais diversos contextos. Nas palavras de Schumpeter (1949, p. 71), “a função empresarial não precisa ser incorporada em uma pessoa física e, em particular, em uma única pessoa física; cada ambiente social possui suas próprias maneiras de preencher a função empreendedora”.

Definidos estes aspectos, passa-se a analisar a dinâmica do processo de inovação tecnológica com base no comportamento da firma, o qual dá-se através de mecanismos de rotina, busca e seleção (NELSON e WINTER,2005).

A rotina é o conjunto de técnicas e processos organizacionais que caracterizam o modo através dos quais as mercadorias e serviços são produzidos, desde as atividades cotidianas até as inovativas. Elas cumprem na empresa papel semelhante aos genes na Biologia, servindo de repositório de conhecimento e habilidades e são o “memorial organizacional” da firma, sendo que possuem um caráter tácito e específico, que é o modo principal pelo qual a firma, tomada individualmente, armazena o seu conhecimento. Neste tocante, em paralelo ao setor público, vê-se que em quanto no setor privado é lícito fazer tudo que a lei não proíbe,

na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2001). Assim, a legislação acaba “engessando” grande parte das rotinas dentro do setor público, cabendo a ação de atividades inovativas na parte discricionária restante e nos arranjos nos quais o corpo legislativo permite manobras.

O processo de busca compreende as atividades organizacionais, que estão associadas com a avaliação de rotinas correntes, que podem levar a alteração destas. A busca da organização é pela melhor combinação possível entre as características organizacionais já existentes e o tipo de inovação a ser implantado. A capacidade da firma tanto de explorar habilidades e conhecimentos, como em inovar, é o que determina o quanto a firma pode crescer (PESSALI e FERNANDEZ, 2006). Em cotejo à atividade pública, este aspecto é dificultado segundo Drucker (2003, p. 249), já que “as instituições de serviço público buscam maximizar e não otimizar”. Além disso, novas rotinas no setor público dependem muitas vezes de inovações legislativas, as quais dão-se de forma lenta, a exemplo da Reforma Administrativa de 1995, acerca da qual será explanado no decorrer deste trabalho.

Nesta perspectiva, as competências e habilidades adquiridas e acumuladas determinam a trajetória evolutiva da firma, sendo que o aprendizado tecnológico da firma facilita a implementação de inovações radicais e incrementais. Este aprendizado, segundo Dosi (1988), dá-se através de: a) desenvolvimento de externalidades inter e intra-firma, manifestado pela difusão de informações e experiências, mobilidade de trabalhadores especializados e crescimento de serviços especializados; b) processo informal de acumulação tecnológica dentro da firma, nos moldes dos processos de learning by doing, learning by using e learning by interacting; c) gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Além disso, o próprio processo de aprendizado na adoção de uma inovação pode levar a desenvolvimentos posteriores na inovação e ao desenvolvimento de novos produtos, processos e outras inovações (OCDE, 2005).

Em comparação à atividade pública, esse ponto tem aplicabilidade ao setor público quando alerta quanto à importância da capacitação, do processo de acumulação de conhecimentos e aprendizado dentro das instituições, haja vista que ações de capacitação têm importância estratégica para a constituição de um quadro profissional e qualificado de recursos humanos (ENAP, 2001).

As mudanças técnicas são eventos decorrentes de procedimentos heurísticos, caracterizados por um ambiente de incerteza, em que os resultados e esforços inovativos não são conhecidos *ex-ante*. A busca de combinações inovativas

e tecnológicas *ex-ante* poderão ou não ser referenciadas e aprovadas, enquanto realização final, pelo mercado *ex-post*, em uma situação de seleção, na qual instituições estáveis e modernas, marcos regulatórios e as leis são importantes na formação do ambiente de seleção das empresas (NELSON e WINTER, 2005). Neste aspecto, embora o setor público não passe diretamente pelo crivo do mercado, a orientação dos serviços públicos para a busca de resultados em atendimento às demandas e aos anseios dos cidadãos, a par da busca da eficiência e responsabilização dos membros dos governos por suas ações (*accountability*) acabam fazendo algo análogo ao mercado quanto à atividade privada. Segundo SORENSEN e TORFING (2012), os cidadãos também desempenham papel ativo no sentido de incentivar inovações no setor público, pois em contraste ao setor privado, no qual possuem suas opções de compra, junto à Administração Pública os cidadãos fornecem *feedback* crítico e construtivo sobre políticas e serviços através de sua participação em conselhos de usuários (a exemplo do Conselho Municipal da Assistência Social junto à Fundação de Ação Social de Curitiba), reuniões acerca de aspectos da cidade, audiências públicas (a exemplo das audiências a respeito da Lei Orçamentária Anual) e outros meios pelos quais possam ter voz (a exemplo da página da Prefeitura Municipal de Curitiba no *Facebook*).

Segundo Souza (2009), o processo de seleção natural das empresas mais eficientes que melhor se adaptam a seu ambiente, que é o mercado, é uma característica da economia moderna. Assim, a organização interna das empresas evolui como reflexo da hostilidade do ambiente econômico, ao tentarem reduzir custos, maximizar lucros e sobreviver às mutações econômicas e tecnológicas do mercado. Em paralelo à atividade pública, não é difícil perceber que na atual conjuntura fiscal da União, Estados e Municípios se faz necessária uma saudável gestão pública quanto à utilização dos escassos recursos públicos.

1.1.1 Os efeitos da inovação

Segundo Burlamaqui e Proença (2003), a inovação apresenta múltiplos efeitos, seja a níveis da empresa inovadora, da estrutura econômica, concorrencial ou macroeconômico.

No nível da empresa inovadora, ela está na origem de rebaixamentos de custos, de ganhos de produtividade e de qualidade, e, freqüentemente, da monopolização temporária de uma oportunidade de mercado, cujo resultado é a obtenção de lucros extraordinários.

Na estrutura econômica, a inovação resulta na criação de novos setores e no

rejuvenescimento de setores existentes, implicando na reestruturação permanente do espaço econômico existente, através da sua dilatação.

Do enfoque da concorrência, implica na criação de assimetrias competitivas e na alteração de configuração das estruturas de mercado.

Do ponto de vista do seu impacto macroeconômico, aporta a modificação de agregados e parâmetros do sistema.

É a partir de todos esses aspectos da inovação que passa-se à discussão a respeito de seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico.

1.1.2 A inovação como fator de desenvolvimento econômico

Embora não exista uma definição universalmente aceita de desenvolvimento e haja uma corrente de economistas, de inspiração mais teórica, que considere crescimento como sinônimo de desenvolvimento, a realidade empírica mostra que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente (SOUZA,2009). Neste aspecto, a inovação possui papel preponderante, pois seus efeitos vão além da sua contribuição para o crescimento do produto e da produtividade, seja no setor privado como no público. Schumpeter (1982) já argumentava que o desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação por meio de um processo dinâmico em que as novas tecnologias substituem as antigas, segundo o processo por ele denominado “destruição criadora”. Segundo Freeman e Soete (2008), as inovações são cruciais não apenas para acelerar ou sustentar a taxa de crescimento econômico, mas também quanto ao direcionamento do avanço econômico em busca da melhor qualidade de vida, a conservação dos recursos naturais a longo prazo e para a melhoria do meio ambiente.

Segundo um enfoque institucionalista e neo-schumpeteriano, atribui-se as diferentes performances econômicas de países, regiões e lugares à natureza de suas instituições e sua capacidade de inovar. Como bem expõe Souza (2009), para aumentar o produto per capita, além de aumentar o capital físico, a sociedade precisa investir na geração de novos conhecimentos técnicos, sendo que as regiões ou países que mantiverem investimentos crescentes na ciência básica e aplicada, na descoberta de novos produtos e processos de trabalho deverão crescer mais rapidamente. Os países não inovadores poderão se beneficiar da difusão internacional do conhecimento técnico, se conseguirem importar tecnologia e, sobretudo, se forem capazes de adaptá-las e produzir conhecimento próprio. Desse modo, eles também poderão crescer a taxas mais elevadas, com melhoria dos indicadores de desenvolvimento.

Assim, segundo Rolim (2014), o estímulo ao desenvolvimento econômico perpassa pela ligação entre produção, manipulação e aplicação do conhecimento a processos públicos e privados de produção e práticas profissionais.

1.2 A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

A questão da inovação em serviços fora até pouco tempo assimilada tão somente à adoção de sistemas técnicos, particularmente sistemas informatizados, advindos da inventividade do setor manufatureiro, em que pese os esforços intensos de endogenização levados a cabo pelas empresas e organizações prestadoras de serviços (GALLOUJ, 2007). Pelo fato da inovação em setores voltados para serviços diferir substancialmente da inovação em muitos setores de transformação manufatureira, pelo fato da inovação em serviços ser organizada de forma menos formal, possuir natureza mais incremental e ser menos tecnológica (OCDE, 2005), sua natureza específica carece por consequência de tratamento metodológico também específico.

Como será exposto, com base no desenvolvimento teórico de Faiz Gallouj (2007), ver-se-á que a inovação em serviços pode ser considerada como categoria híbrida, associando sistemas técnicos, em particular novas tecnologias de informação e comunicação, e uma atividade relativamente complexa de engenharia organizacional, considerando as consequências do caráter imaterial e intangível do produto em serviços sobre a análise da inovação.

1.2.1 Abordagem tecnicista da inovação em serviços

A abordagem tecnicista da inovação em serviços considera os serviços subordinados à indústria em termos de inovação. Os serviços apenas adotam sistemas técnicos oriundos da indústria, os quais podem modificar a natureza de sua prestação, porém a contribuição efetiva dessas atividades com a verdadeira inovação é inexistente ou relativamente modesta (GALLOUJ, 2007). A inovação é exógena ao setor terciário. Duas construções teóricas se sobressaem nesse sentido.

1.2.1.1 Modelo do ciclo inverso de Barras

O modelo do ciclo inverso de Richard Barras considera que, enquanto na indústria tem-se um processo de inovação a partir de um produto numa primeira fase, passando-se para a inovação de processo em um segundo estágio, nos serviços “as diferentes ondas de informatização que se originam em um ciclo de vida da inovação nos serviços articulam sucessivamente uma fase de inovação de processo incremental, uma fase de inovação de processo radical e uma fase de inovação do produto” (GALLOUJ, 2007, p. 11). Segundo Barras (1990), a natureza da inovação

introduzida nos serviços depende das diferentes fases de adoção das tecnologias de informação e comunicação (TIC) oriundas da indústria, bem como da existência de uma curva de aprendizado por trás do processo de adoção da tecnologia.

As inovações de processos incrementais na primeira fase do ciclo são inovações de *back-office*, como por exemplo a inscrição informatizada das apólices de seguro de uma seguradora ou o cadastro de contas correntes de clientes de um banco. As inovações de processos radicais da segunda fase do ciclo referem-se ao *front-office*, como o cadastramento direto das apólices de seguro nas agências da companhia seguradora ou o cadastro de contas correntes nas próprias agências do banco. Por fim, as inovações de produto referem-se a novos serviços disponibilizados aos clientes, como a disponibilização de sítio na internet no qual o cliente possa cotar seguros e contratá-los ou o banco em domicílio via plataformas digitais, como o computador ou *smartphone*, sendo que esse último estágio depende de uma infraestrutura de informática bem desenvolvida, capaz de multiplicar as capacidades tecnológicas permissíveis (GALLOUJ, 2007).

Segundo Gallouj (2007), o modelo do ciclo inverso de Barras apresenta duas limitações importantes. Primeiro que “ele não constitui uma teoria da inovação nos serviços, e sim uma teoria da difusão da inovação tecnológica de origem industrial nos serviços” (GALLOUJ, 2007, p. 11). Além disso, não consegue abarcar todas as formas de inovação nos serviços, pois “não leva em conta as formas não tecnológicas da inovação” (GALLOUJ, 2007, p. 11).

1.2.1.2 Taxonomia das trajetórias tecnológicas nos serviços

Luc Soete e Marcela Miozzo realizam uma adaptação aos serviços da taxonomia das trajetórias setoriais elaboradas por Keith Pavitt, na qual classifica os setores industriais em três categorias, conforme os padrões estruturais inovativos e tecnológicos prevalecentes: (a) *supplier dominated* (dominados pelos fornecedores); (b) *production intensive* (intensivos em produção); (c) *science based* (baseados em ciência) (PAVITT, 1984). Os autores colocam em evidência três trajetórias tecnológicas correspondendo a diferentes setores em serviços.

A primeira refere-se às empresas dominadas pelos fornecedores de equipamentos e de sistemas técnicos, pouco inovadoras e dependentes de fornecedores industriais devido a suas tecnologias de processos, a exemplo dos serviços de reparos, limpeza e hotelaria (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009).

A segunda refere-se às empresas em rede, que seguem uma trajetória

tecnológica baseada na baixa de custos e nas estratégias de disponibilização em rede, no qual há um fluxo tecnológico recíproco, a exemplo dos serviços de transporte (GALLOUJ, 2007).

Por fim, tem-se os fornecedores especializados e os serviços fundados na ciência, que são particularmente ativos em termos de inovações tecnológicas, apoiadas eventualmente sobre atividades de pesquisa e desenvolvimento, como os serviços intensivos em conhecimentos às empresas (serviços informáticos e de engenharia) (GALLOUJ, 2007).

Segundo Gallouj (2007), embora tal classificação seja um importante contraponto à uniformidade do comportamento tecnológico dos serviços defendida por Pavitt, que os considera apenas dominados pelos fornecedores, Soete e Miozzo pecam quando excluem da análise as trajetórias de inovação não tecnológicas. Além disso, tal análise comporta uma concepção determinista e unívoca das trajetórias de inovação, sendo que dado setor é associado a determinado comportamento tecnológico, enquanto uma mesma empresa ou mesmo setor pode se articular de maneiras diferentes, segundo trajetórias diferentes (GALLOUJ, 2007).

1.2.2 Abordagem integradora

Contornando o viés tecnológico das abordagens anteriores a respeito da inovação em serviços, a abordagem integradora teve por objetivo acentuar as formas específicas da inovação em serviços, propondo, além disso, uma análise generalista, que consegue reportar a inovação tecnológica e não tecnológica, tanto nos serviços como nos bens (GALLOUJ, 2007), em um momento em que tal síntese é cada vez mais necessária conforme a fronteira entre produtos e serviços se torna mais turva (GALLOUJ e SAVONA, 2009). Por um lado, os componentes imateriais dos bens estão se tornando cada vez mais importantes, enquanto por outro a padronização de certas atividades de serviços está os tornando mais fáceis e baratos (GALLOUJ e SAVONA, 2009). Segundo De Bandt e Gadrey (1994), este processo de convergência é um sintoma das economias avançadas, que se deslocam de economias de serviços para economias baseadas em relações de serviços e novos modos de coordenação entre os agentes.

Se com relação aos bens a distinção entre produtos e processos é clara, quanto aos serviços ela pode ser menos evidente, pois a produção, a distribuição e o consumo de muitos serviços podem ocorrer ao mesmo tempo (OCDE, 2005). Segundo o Manual de Oslo (OCDE, 2005), algumas diretrizes diferenciadoras quanto às inovações de produtos e de processo em serviços são:

- a) se a inovação envolve características novas ou substancialmente melhoradas do serviço oferecido aos consumidores, trate-se de uma inovação de produto;
- b) se a inovação envolve métodos, equipamentos e habilidades para o desempenho dos serviços novos ou substancialmente melhorados, então trata-se de uma inovação de processo;
- c) se a inovação envolve melhorias substanciais nas características do serviço oferecido e nos métodos, equipamentos e habilidades usadas para seu desempenho, trata-se de uma inovação tanto de produto como de processo.

Em muitos casos, uma inovação de serviço pode ser apenas de um tipo, como por exemplo a oferta de um novo serviço ou novas características de um serviço sem mudar substancialmente o método pelo qual ele é oferecido, assim como melhoramentos significativos em processos, como por exemplo a redução de custos de distribuição, que podem não fazer qualquer diferença para as características do serviço oferecido aos consumidores (OCDE, 2005). O desenvolvimento de processos nos serviços pode ser mais informal do que para bens, com uma fase inicial consistindo de pesquisa, união de idéias e de avaliação comercial, seguida pela implementação. Além disso, as atividades de inovação em serviços também tendem a ser um processo contínuo, consistindo em uma série de mudanças incrementais em produtos e processos. Isso tudo pode eventualmente complicar a identificação das inovações em serviços em termos de eventos isolados, isto é, como a implementação de uma mudança significativa em produtos, processos e outros métodos (OCDE, 2005).

Diante disso, vê-se que o problema analítico mais importante em relação aos serviços é a natureza difusa do seu produto, devido à imaterialidade do resultado de sua produção e entrega, pois a produção de serviços não é incorporada em tudo o que é fisicamente quantificável. É um processo, uma sequência de operações, segundo uma fórmula, um protocolo, uma solução de um problema. Todos esses fatores têm por consequência a dificuldade de mensurar a inovação nos ramos de serviços (GALLOUJ e SAVONA, 2009). Em vista disso, a abordagem integrativa baseia-se em uma definição quanto a um produto, seja bem ou serviço, no qual possa ser representado segundo um conjunto de vetores de características ou de competências em correspondência, conforme vê-se na Figura 1.

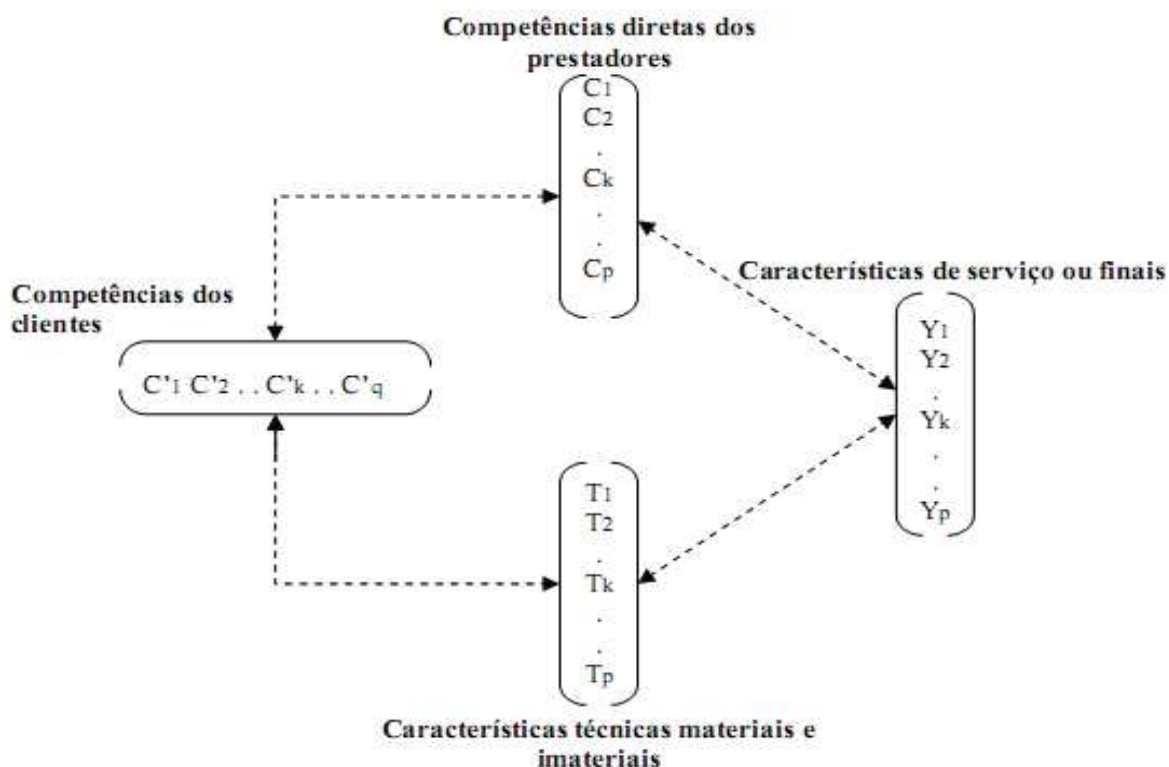


FIGURA 1 – O PRODUTO COMO VETORES DE CARACTERÍSTICAS E DE COMPETÊNCIAS COLOCADOS EM CORRESPONDÊNCIA

FONTE: GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009

O vetor (Y) representa as características dos serviços, os valores de uso, ou seja, as utilidades fornecidas ao cliente. O vetor (T) corresponde às características técnicas materiais ou imateriais do processo, ou seja, os sistemas técnicos (métodos, sistemas técnicos de *back-office* ou de *front-office*) mobilizados para produzir as características de serviços. Os vetores (C) e (C') referem-se às competências respectivas do prestador e do cliente, cuja articulação (C') (C) simboliza a interface da prestação de serviços (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). Dessa forma, a prestação de serviços pode ser definida como a mobilização simultânea de características técnicas, sejam materiais ou imateriais, e de competências, sejam internas (prestador) ou externas (cliente), para produzir características de serviços (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). Essa representação engloba uma série de casos particulares (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009):

- a) o serviço puro dá-se pela mobilização direta de competências para produzir características de serviço segundo os vetores (C) – (Y), ou seja, serviços baseados somente nas competências diretas do prestador do serviço. É a dimensão de maior debate, mas para os autores as inovações em serviços podem ocorrer sem, necessariamente, serem tecnológicas (SILVA *et al.*, 2006).
- b) a relação (T) – (Y) traduz a configuração habitual de um bem material puro;

- c) o sistema (C') – (T) – (Y) descreve uma relação de auto-atendimento, a exemplo dos caixas eletrônicos;
- d) o sistema (C) – (T) – (Y) descreve uma relação híbrida comum, a exemplo de inovações nos serviços de alimentação, como a gourmetização (competências do prestador) e o modelo food truck¹ (competências do prestador e técnicas).

Além de compatibilizar a análise quanto à inovação em bens e serviços, essa formulação abarca duas especificidades importantes dos serviços: a diversidade e seu componente relacional (LIMA e VARGAS, 2010). Além disso, incorpora à análise características técnicas imateriais, que são sistemas de competências formalizadas e codificadas (LIMA e VARGAS, 2010).

Dentro desse contexto, a abordagem integradora define a inovação como toda mudança que afeta um ou mais elementos de um ou mais vetores de características (técnicas e de serviços) ou de competências (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). Essas modificações são definidas por um ou mais mecanismos básicos: evolução ou variação; desaparecimento ou aparecimento de um ou mais elementos; associação ou dissociação; formatação de um ou mais elementos (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). Tais mecanismos podem ser previstos ou intencionais (programados), oriundos de uma atividade voluntária de pesquisa e desenvolvimento (P&D), ou não intencionais (emergentes), fruto de processos naturais de aprendizagem inercial pelos agentes envolvidos (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). A inovação, por conseguinte, não é definida como resultado, mas como um processo. Em vez de identificar-se formas de inovação, este quadro permite identificar modos ou modelos de inovação que descrevem dinâmicas particulares de características (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). Assim, é possível evidenciar vários modelos de inovação, conforme descritos a seguir, os quais são compatíveis com a perspectiva schumpeteriana original (GALLOUJ, 1997; GALLOUJ e WINDRUM, 2009).

1.2.2.1 Inovação radical

O modelo de inovação radical é, segundo uma concepção mais ampla, a criação de um novo conjunto de características {(C'), (C), (T), (Y)} e numa concepção estreita, a criação de um novo conjunto de características {(C'), (C), (T)}, mesmo se o vetor das características de serviço (Y) permanece inalterado, como foi o caso da passagem da carroça puxada por cavalos ao veículo a motor, na qual manteve-se as

¹ Vide SEBRAE. Food Truck: modelo de negócio e sua regulamentação. SEBRAE, 2015.

características de serviço, qual seja o transporte de indivíduos em certas condições de conforto, segurança e velocidade (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). A inovação de produto-serviço enquadra-se ao modelo pela tomada em uma acepção suficientemente larga para permitir captar, ao mesmo tempo, produtos materiais e imateriais, como uma nova fórmula de treinamento, um novo campo de consultoria, etc. (GALLOUJ, 2007).

Especificamente quanto aos serviços, as inovações de produtos podem incluir melhoramentos importantes no que diz respeito a como eles são oferecidos, seja em termos de eficiência ou de velocidade, a adição de novas funções ou características em serviços já existentes ou a introdução de serviços inteiramente novos, como as melhorias significativas em serviços bancários via internet, com grande aumento na velocidade e na facilidade de uso, ou a introdução de serviços de retirada e devolução em casa que melhoram o acesso de clientes a carros de aluguel (OCDE, 2005).

1.2.2.2 Inovação pela melhoria

O modelo de inovação pela melhoria se caracteriza pelo aumento do peso ou da qualidade de determinadas características, sem modificações da estrutura do sistema $\{(C'), (C), (T), (Y)\}$, obtida com a melhoria de certas competências (C') e/ou (C) ou determinadas características técnicas (T) (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). A inovação pela melhoria é um modelo de inovação pela acumulação de competências, que se apóia em particular nos efeitos de aprendizado que normalmente acompanham qualquer atividade (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009; TUSHMAN e ANDERSON, 1986).

1.2.2.3 Inovação incremental

O modelo de inovação incremental é aquele que dá continuidade a um processo em curso via adição de incrementos, descrevendo a adjunção e eventualmente a supressão ou a substituição de características, mantendo a estrutura geral do sistema $\{(C'), (C), (T), (Y)\}$, porém modificando-o apenas marginalmente (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009).

1.2.2.4 Inovação *ad hoc*

O modelo de inovação *ad hoc*, freqüente nas atividades intensivas em conhecimentos, é uma solução que permite esclarecer com certo grau de novidade algum problema jurídico, organizacional, estratégico, técnico, etc. Nele as características de serviço (Y) podem ser encaradas como uma solução ou um conjunto de soluções originais de ordem organizacional, estratégica, jurídica, fiscal, social ou humana, em resposta a um problema em parte inédito, sendo que do ponto

de vista do prestador do serviço, a inovação *ad hoc* contribui com a produção de novos conhecimentos e de novas competências, precisando ser inscritas, codificadas e formalizadas de modo a torná-las reutilizáveis em outras circunstâncias, modificando sensivelmente o vetor das competências (C), mas principalmente o vetor das características técnicas (T) nos seus componentes imateriais (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009). A inscrição, codificação e formalização posterior de certos componentes de dada solução de problema com vistas a assegurar uma reprodutibilidade parcial e indireta é o que distingue a inovação *ad hoc* do caráter *ad hoc* de inúmeras transações de serviço (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009).

1.2.2.5 Inovação pela recombinação

O modelo de inovação pela recombinação baseia-se nos princípios elementares de dissociação e de associação das características finais e técnicas, sendo que a inovação incremental pode ser considerada uma forma particular de inovação de recombinação, principalmente quando as características adicionadas provêm de produtos preexistentes (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009).

Duas outras formas de inovação pela recombinação são a criação de um novo produto combinando ou associando as características de dois ou mais produtos e outra ao contrário, pela criação de novos produtos fracionando um produto via dissociação de suas diferentes características e fazendo de certos componentes produtos autônomos (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009; BRESSAND e NICOLAIDIS, 1988).

1.2.2.6 Inovação pela formalização ou pela objetivação

O modelo de inovação pela formalização ou objetivação traduz a formatação e a padronização das características, designando um conjunto heterogêneo de mecanismos que permite atribuir aos serviços certo grau de materialidade, a qual pode ser atingida por dois tipos de mecanismos diferentes que podem se conjugar (GALLOUJ, 2007; GALLOUJ e SAVONA, 2009):

- a) mecanismos tangíveis, como é o caso da introdução de sistemas técnicos na fórmula de serviço, identificada como uma inovação de processos;
- b) mecanismos intangíveis, como a introdução de métodos, de roteiros que descrevem a distribuição das funções conforme uma representação teatral que é a forma da prestação de serviços ou a concepção e uso de caixas de ferramentas comportando instrumentos analíticos que estruturam os pensamentos e os comportamentos, a exemplo das matrizes BCG, identificados como uma inovação

organizacional.

Como vê-se, a inovação pela formalização suporta duas subdivisões, a inovação de processo e a organizacional, as quais podem se conjugar.

Especificamente quanto aos serviços, as inovações de processo incluem métodos novos ou significativamente melhorados para a criação e a provisão de serviços, tais como mudanças substanciais nos equipamentos e nos softwares utilizados em empresas orientadas para serviços ou nos procedimentos e nas técnicas que são empregados para os serviços de distribuição, a exemplo da introdução de dispositivos de rastreamento para serviços de transporte, a implementação de um novo sistema de reservas em agências de viagens e o desenvolvimento de novas técnicas para gerenciar projetos em uma empresa de consultoria (OCDE, 2005). As inovações de processo também abarcam técnicas, equipamentos e softwares novos ou substancialmente melhorados em atividades auxiliares de suporte, como compras, contabilidade, computação e manutenção, sendo que a implementação de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) novas ou significativamente melhoradas é considerada uma inovação de processo se ela visa melhorar a eficiência e a qualidade de uma atividade auxiliar de suporte (OCDE, 2005). Relacionam-se com a modificação de procedimentos prescritos para a elaboração/produção de um serviço (*back office*) ou nos procedimentos de atendimento do usuário/cliente e de entrega do serviço (*front office*) (SUNDBO e GALLOUJ, 1998).

No que tange à inovação organizacional, esta refere-se à implementação de um método organizacional, seja em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas, que não tenha sido usado anteriormente na organização e que seja o resultado de decisões estratégicas tomadas pela gerência (OCDE, 2005). Relacionam-se à introdução de novas técnicas de planejamento, gerenciamento de processos e adoção de indicadores (SUNDBO e GALLOUJ, 1998). As inovações organizacionais em práticas de negócios compreendem a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho, como por exemplo a implementação de novas práticas para melhorar o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da organização, pela introdução de práticas para a codificação do conhecimento, por exemplo pelo estabelecimento de bancos de dados com as melhores práticas, lições e outros conhecimentos, de modo que se tornem mais acessíveis a outros, ou pela implementação de práticas para o desenvolvimento dos empregados e melhorias na

permanência do trabalhador, como os sistemas de educação e de treinamento (OCDE, 2005). As inovações na organização do local de trabalho envolvem a implementação de novos métodos para distribuir responsabilidades e o poder de decisão entre os empregados na divisão de trabalho existente no interior das atividades da organização e suas unidades e entre essas atividades, com a introdução de novos conceitos quanto à estruturação de atividades, tais como a integração de diferentes atividades de negócio, implementação de um modelo organizacional que confira aos empregados da organização maior autonomia na tomada de decisões e os encoraje a contribuir com suas idéias por meio da descentralização das atividades de grupo e do controle gerencial ou pelo estabelecimento de times de trabalho formais ou informais nos quais trabalhadores individuais têm responsabilidades de trabalho mais flexíveis (OCDE, 2005). Novos métodos organizacionais nas relações externas de uma organização compreendem a implementação de novos meios para organizar as relações com outras organizações ou instituições públicas, tais como o estabelecimento de novos tipos de colaborações com organizações de pesquisa ou consumidores, novos métodos de integração e contratação com fornecedores e o uso de *outsourcing* ou a introdução da subcontratação das atividades de negócios na produção, no aprovisionamento, na distribuição, no recrutamento e em serviços auxiliares (OCDE, 2005).

A possibilidade de conjugação das inovações de processo e inovações organizacionais revela características presentes em ambos os tipos de inovação, como o fato de ambos procurarem, entre outras coisas, reduzir custos por meio de conceitos novos e mais eficientes de produção, distribuição e organização interna (OCDE, 2005). Por exemplo, a introdução de novos processos pode também envolver o primeiro uso de novos métodos organizacionais, como o trabalho em grupo, ao passo que as inovações organizacionais, como a introdução de um sistema gerencial de qualidade total, podem envolver melhorias significativas nos métodos de produção para evitar certos tipos de falhas, como novos sistemas logísticos de produção, ou sistemas de informação novos e mais eficientes baseados em novos softwares e novos equipamentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) (OCDE, 2005).

Assim, o ponto de partida para diferenciar inovações de processo e organizacionais é o tipo de atividade: inovações de processo lidam, sobretudo, com a implementação de novos equipamentos, softwares, técnicas ou procedimentos, ao passo que as inovações organizacionais lidam primordialmente com pessoas e a

organização do trabalho (OCDE, 2005). Dessa forma, as diretrizes para distinguir os dois tipos em casos de conjugações são as seguintes (OCDE, 2005):

- a) se a inovação envolve métodos de produção ou de abastecimento novos ou significativamente melhorados que visam reduzir custos unitários ou aumentar a qualidade do produto, trata-se de uma inovação de processo;
- b) se a inovação compreende o primeiro uso de novos métodos organizacionais nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa, ela é uma inovação organizacional;
- c) se a inovação implica em métodos de produção ou de abastecimento novos ou significativamente melhorados, tem-se uma inovação de processo e organizacional.

1.3 A INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Se por um lado os estudos sobre inovação são focados quase exclusivamente para a análise do fenômeno em firmas sob a sujeição do mercado, por outro, processos de inovação em organizações que não são firmas comerciais, e possuam outros objetivos ao inovar, diferentes de elevar seu *market share* ou criarem novos mercados, também acontecem (KOCH e HAUKNES, 2005; WINDRUM e GARCIA-GOÑI, 2008). Por suas características específicas, Koch e Hauknes (2005) definem a inovação no setor público como “a implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades”.

Além disso, o resultado da inovação no setor público não é de simples identificação, seja a nível organizacional, associado às finalidades organizacionais do órgão público, como no agregado, considerando-se os resultados da inovação em termos socioeconômicos e políticos para o conjunto da sociedade, tornando-se necessário entender o resultado de uma inovação no setor público considerando-se o nível de análise e o ramo do setor público investigado (LIMA e VARGAS, 2010). O

As inovações no serviço público já foram objeto de grande variedade de estudos de caso, porém carecem de análise sistêmica (AUSTRÁLIA, 2009), em vista da limitada generalização dos estudos de caso (BERNIER, HAFSI, DESCHAMPS, 2014). Entretanto, a partir da abordagem integradora em serviços foi possível estabelecer uma formulação analítica que se adéqua à inovação nos serviços públicos. Dentro da abordagem integradora de inovação em serviços, utilizando-se a representação vetorial do produto, Windrum e Garcia-Goñi (2008) incluem o vetor relativo ao formulador de política pública (*policy maker*) para a análise da inovação no setor público, constituindo o denominado modelo multiagente, conforme exposto na

Figura 2.

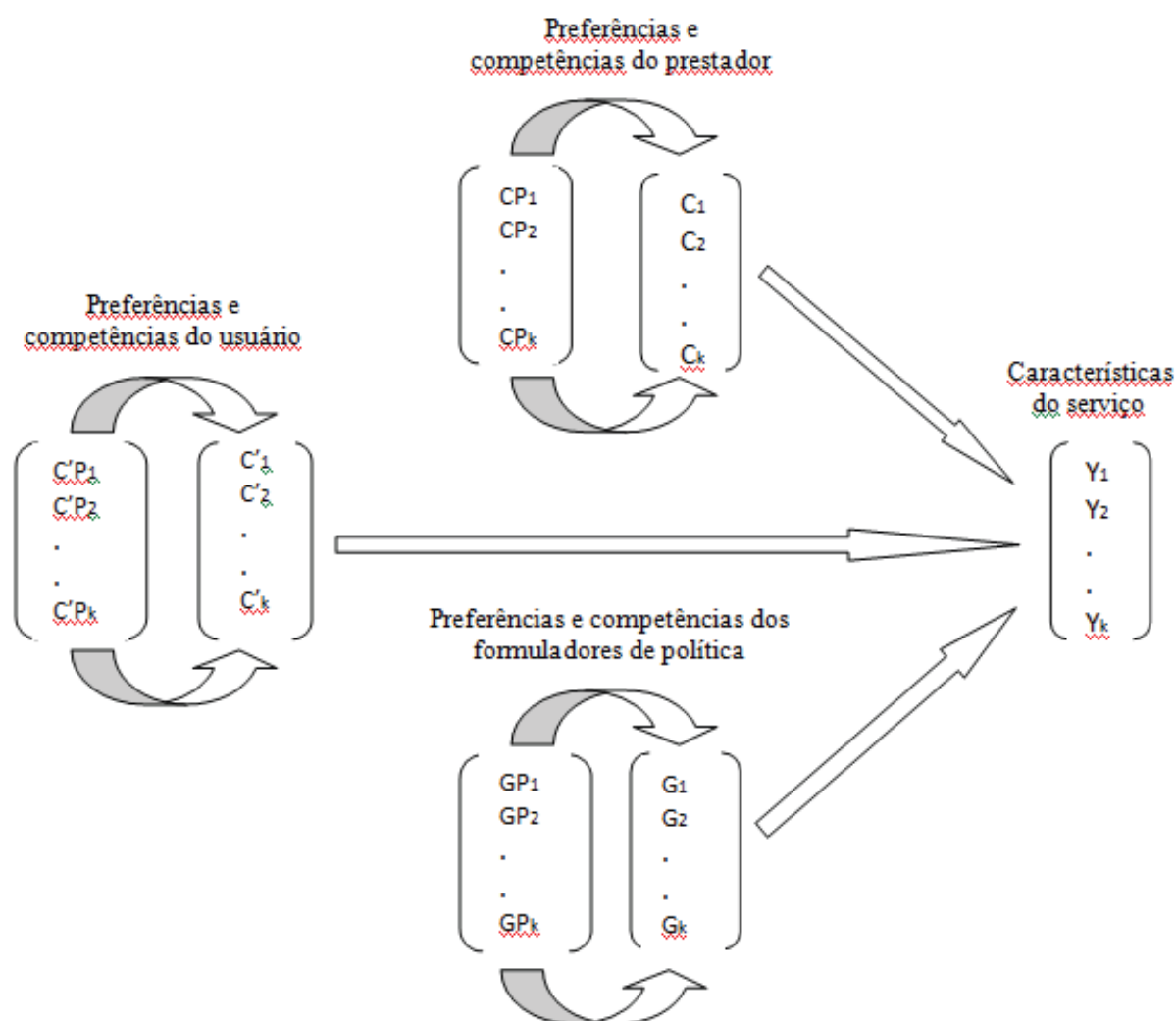


FIGURA 2 – MODELO MULTIAGENTE DE CO-EVOLUÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS SERVIÇOS, PREFERÊNCIAS E COMPETÊNCIAS
 FONTE: WINDRUM E GARCÍA-GOÑI, 2008.

O modelo multiagente, baseado em uma adaptação da abordagem integradora de inovação em serviços para os serviços públicos, permite analisar as interações entre as esferas econômica, social e política (WINDRUM e GARCIA-GOÑI, 2008). A explicitação dos formuladores de política pública faz-se necessária pelo papel que desempenham quanto às inovações no setor público. Dessa forma, o modelo multiagente permite melhor análise das especificidades do setor público quanto à inovação, levando em consideração o exercício do poder por meio da formulação de políticas públicas, sem prejudicar a análise das inovações no setor privado (WINDRUM e GARCIA-GOÑI, 2008). O formulador de política, por consequência, é um dos agentes que interagem no modelo, o qual é dotado de preferências e competências, e afeta as interações complexas por trás do processo de inovação, que

por sua vez torna-se resultado de um equilíbrio de poder e preferências potencialmente conflitantes (GALLOUJ e SAVONA, 2009). Os estímulos para as mudanças dão-se de cima para baixo (*top-down process*), como, por exemplo, um líder político que assume o governo e dê um impulso inicial para a inovação em resposta a um problema percebido ou crise, ou vice versa, de baixo para cima (*bottom-up process*), a nível intraempreendedor, com melhorias nos serviços promovidas pelos funcionários públicos de gerência média e servidores da linha de frente da prestação dos serviços públicos em função de suas atividades cotidianas, ou lateralmente (*sideways-in process*), com a adoção e adaptação de boas práticas administrativas no setor público (WINDRUM e KOCH, 2008; BORINS, 2001; BORINS, 2002; HARTLEY, 2005).

1.3.1 Dificuldades para inovar no setor público

Pelas suas especificidades, a inovação no setor público encontra barreiras maiores quando em cotejo ao setor privado. Uma delas são as escassas recompensas pelas inovações bem-sucedidas no setor público. Inovações desenvolvidas por funcionários públicos a serviço do governo são geralmente propriedades do próprio governo; os órgãos governamentais são financiados através de dotações orçamentárias autorizadas pelo legislativo. Não existem capitalistas amantes do risco para financiar inovações na gestão pública. (BORINS, 2001). Os órgãos públicos são monopólios por definição, não havendo pressão oriunda da competição para se inovar (BORINS, 2002).

Além disso, agências centrais de contas (a exemplo dos Tribunais de Contas no Brasil) impõem muitas vezes controles rigorosos demais, com o fim de minimizar a corrupção e assegurar o devido processo legal, porém que levam por outro lado à limitação da capacidade de inovar dos funcionários públicos (BORINS, 2001; BORINS, 2002). Segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU), 79,50% das auditorias realizadas pelo órgão em 2013 tratavam-se de conformidade, sendo praticamente nenhuma operacional, quando possuem objetivos macros quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos (FIUZA e MEDEIROS, 2014).

Tais incentivos assimétricos tornam o setor público um terreno muito menos fértil para a inovação do que o setor privado, agravando o problema da seleção adversa no recrutamento de pessoal no setor público, pois desincentiva indivíduos inovadores a ingressarem nas carreiras governamentais (BORINS, 2001; BORINS, 2002). Soma-se a isto a escassez de recursos, que torna raro os casos em que haja

disponibilidade para projetos mais arriscados, intrínsecos às inovações (SQUEFF, 2014).

Em que pese tais dificuldades, o interesse e o incentivo à inovação no setor público tem crescido. Uma das formas de incentivo, surgida no bojo dos princípios da Nova Gestão Pública, são os prêmios de inovação na gestão pública, como o prêmio do serviço público da Organização das Nações Unidas (ONU), com casos brasileiros vencedores nas edições de 2004, 2006, 2008 e de 2010 a 2013 (ONU, 2009; ONU, 2014; ONU, 2011), o prêmio de inovação Ford-KSG nos Estados Unidos, organizado pela Fundação Ford em parceria com a Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard (BORINS, 2001; BERNIER, HAFSI, DESCHAMPS, 2014), o Concurso de Inovação na Administração Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (SOUSA, FERREIRA, NAJBERG e MEDEIROS, 2013), o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, patrocinado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) (BARACCHINI, 2002), o Prêmio Nacional da Gestão Pública, que faz parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) sob condução do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2007), o Prêmio Innovare promovido pelo Poder Judiciário (SOUSA, FERREIRA, NAJBERG e MEDEIROS, 2013) e o Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais (NASSUNO, 2007).

Entretanto, outros fatores se sobressaem “obrigando” o setor público a inovar: a pressão pela melhoria na prestação dos serviços públicos, a necessidade de redução de custos face à dívida pública crescente e a adequação à nova realidade processual trazida pela tecnologia da informação e comunicação (TIC) (BORINS, 2002).

1.3.2 Importância da inovação no setor público

O interesse pelas inovações no setor público tem crescido por razões diversas. Por uma lado tem-se a preocupação com novas demandas que conduzem os governos à busca de soluções para novos problemas na agenda pública; por outro, os governos se deparam com recursos limitados e maior controle social no emprego deles, o que exige novas práticas de gestão (ENAP, 2010; ALBERTI e BERTUCCI, 2006).

Do ponto de vista econômico, Potts e Kastle (2010) chamam atenção para três motivos para estimular a inovação no setor público. Sendo responsável por prover serviços para cidadãos e empresas, a inovação no setor público tende a apoiar o

alcance de melhores resultados por meio de novas maneiras na resolução de problemas. Por outro lado, considerando os sistemas nacionais de inovação, uma boa razão para promover a inovação no setor público é seu papel sobre a definição de políticas de fomento à inovação no setor privado. Por fim, a inovação no setor público faz-se fundamental à luz do avanço do tamanho do Estado sobre a economia, como se pode inferir pela análise da trajetória da carga tributária no Brasil, conforme Gráfico 1.

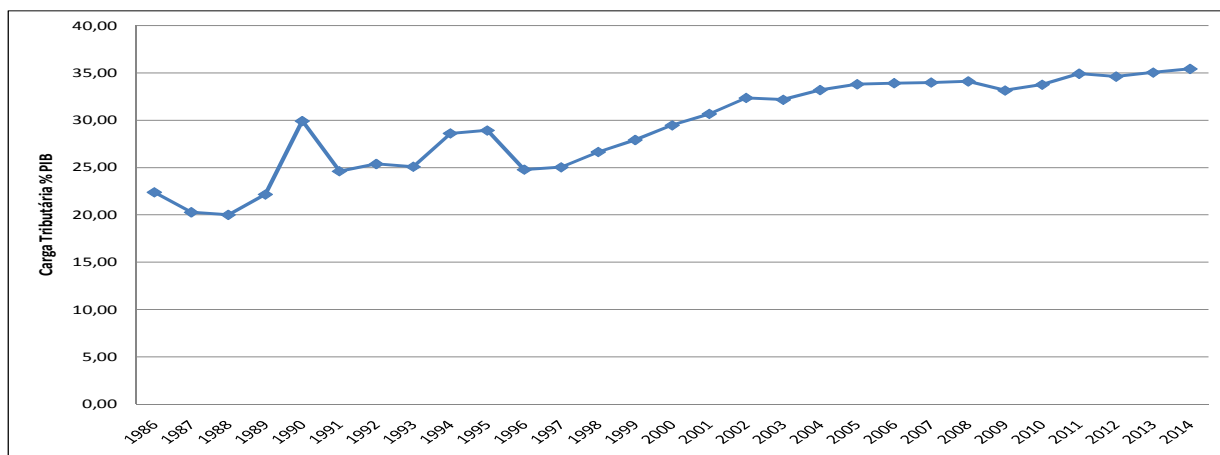


GRÁFICO 1 – CARGA TRIBUTÁRIA BRASIL – 1986 – 2014
 FONTE: IBPT (2015)

Do ponto de vista social, um setor público que inova oferece produtos e serviços de melhor qualidade, via facilidade de uso, acesso e oportunidade, garantindo uma relação mais eficaz com os cidadãos (BRANDÃO e FARIA, 2013). Além disso, a melhora da eficiência e da qualidade dos serviços públicos via inovação são vitais para alcançar operações mais transparentes, com o fito de maior satisfação dos usuários com os serviços oferecidos e maior nível de confiança no setor público (GADOT, 2008; HARTLEY, 2005). Como bem aponta a Organização das Nações Unidas (ONU) (2009) quando justifica seus esforços para a difusão de práticas inovadoras, a inovação no setor público deve ser considerada no rol de prioridades dos governos, na tentativa de reinventá-los via esforços de investigação concentrados sobre as formas de melhorar o desempenho da administração pública, ao passo que as informações e conhecimentos acerca das inovações já realizadas devem ser compartilhadas com o fim de minimizar recursos e tempo para sua implementação entre os países e órgãos públicos.

1.3.3 Peculiaridades das inovações no setor público

Em face de suas especificidades, a inovação no setor público tende a ser muito mais incremental que radical. A inovação nas organizações públicas é mais evolutiva que radical, tem influência do ambiente externo e a imitação é encorajada via disseminação de novas ideias, práticas e comportamentos; a inovação surge do efeito cumulativo de uma série de mudanças incrementais, sendo necessário considerar a complementaridade nas relações entre diferentes tipos de inovação concomitantes (WALKER, 2007). Enquanto que nas organizações privadas existe a preocupação quanto à proteção dos direitos de propriedade oriundos de uma inovação, nas organizações públicas não existe tal preocupação, pois não possuem direitos de propriedade que possam ser explorados comercialmente (WALKER, 2007). Pelo contrário, a imitação é até mesmo incentivada pelos órgãos governamentais, a exemplo do banco de dados disponibilizado pelo governo americano sobre realizações de órgãos públicos no campo da inovação e publicações da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em estudos sobre a inovação no setor público canadense e americano, Borins (2001;2002) verificou que a maioria das inovações eram incrementais e oriundas da gerência média e servidores da linha de frente. Ele justifica tal constatação por estarem nessas colocações funcionários mais jovens, recém saídos das universidades e melhor familiarizados com as novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), e por tratar-se de servidores que estão diretamente envolvidos nas operações do dia-a-dia, tendendo a iniciar processos de inovação que respondem de forma proativa a problemas internos ou aproveitam oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias. Nos mesmos estudos, Borins (2001) constatou a prevalência de inovações relativas à reengenharia de processos, aplicação da tecnologia da informação e comunicação (TIC), aprimoramento do processo de terceirizações junto ao setor privado, estabelecimento de parcerias com o voluntariado (organizações não governamentais) e pertinentes à capacitação e recolocação de pessoal.

Embora menos observadas, inovações radicais no setor público, chamadas de inovações políticas ou sistêmicas, através de políticas ou reformas negociadas entre políticos e gerentes seniores, já foram objeto de análise, a exemplo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) (FUGLSANG, 2010), a qual constituiu a base para a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2007), as quais serão tratadas no decorrer deste trabalho.

Para Rua (1999), em termos de setor público, o conceito de inovação assume uma dimensão bastante ampla, porque corresponde em um primeiro momento a

alguma coisa que funciona efetivamente em um ambiente caracterizado por reduzida funcionalidade, seja em função do modelo de administração burocrática, dos resquícios do modelo patrimonialista ou da combinação dos dois. Tais modelos são melhores descritos no decorrer deste trabalho em parte específica. A autora menciona três características específicas da inovação no setor público (RUA, 1999):

- a) A inovação não representa, necessariamente, mudanças completas, podendo consistir-se apenas em movimentos iniciais ou parciais capazes de desencadear um processo mais amplo e envolver novos agentes a partir da percepção do resultado inicial favorável;
- b) Embora possa compreender iniciativas abrangentes, de grande impacto organizacional, a inovação não exclui mudanças pontuais e locais, em setores de atividade, serviços e processos específicos;
- c) A inovação não se restringe a experiências inéditas, pois pode abranger todas as práticas que representam respostas adequadas à necessidade que as motivou, ainda que sejam adaptações de arranjos adotados em outros espaços institucionais; nesse caso o elemento inovador encontra-se na própria disposição para identificar, adaptar e adotar práticas que se orientem para a obtenção de melhores resultados.

Motta (1974), por sua vez, enfatiza os aspectos organizacionais quando se trata de inovação na Administração Pública. Para ele, a inovação no setor público não constitui unicamente um problema de mudança dos padrões de racionalidade administrativa, envolvendo reformas de estruturas, processo ou comportamento gerencial, mas além disso, estabelecer condições organizacionais mais adequadas ao atendimento das demandas ambientais sobre a organização e melhor elaboração do produto final da organização, tratando-se as dimensões racionalidade interna e propósito social da organização de forma conjunta, tanto na formulação de objetivos, como na estruturação da própria organização.

1.3.4 Formas de inovações no setor público

Tendo por base a classificação do Manual de Oslo, Sousa, Ferreira, Najberg e Medeiros (2013), analisando 16 edições do Concurso de Inovação na Administração Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), constataram que as tipologias organizacional e de processo foram as mais observadas, com aproximadamente 42% e 27% das observações, respectivamente.

Tais tipologias de inovação para o setor público e alguns casos já analisados são expostos a seguir, com a ressalva de que tais tipologias baseiam-se em

construções analíticas, e no mundo real frequentemente tais tipos se superpõem e se complementam, e a inovação resultante expressa as interações múltiplas que agregam atributos de ambos os tipos (RUA, 1999), a exemplo da conjugação da implementação de novos equipamentos, softwares, técnicas ou procedimentos (inovações de processo) com reorganização de pessoal e novos métodos de trabalho (inovações organizacionais).

Em levantamentos realizados por Maria das Graças Rua (1999) e Enap (2001), com base nas experiências vencedoras do Concurso de Inovação na Administração Pública Federal de 1996 a 2001, identificou-se inovações nas seguintes dimensões da Administração Pública Federal:

- a) Gestão da informação: compreende inovações quanto aspectos relativos à organização e à sistematização de dados, à prestação de informações aos usuários/clientes, à abertura de canais de comunicação e à viabilização de mecanismos de *feedback* e controle social, a exemplo da implantação do Sistema Integrado de Informações Educacionais – SIED, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, que subsidia atividades de planejamento e gerenciamento da educação no país, o Sistema de Gerenciamento do Cadastro de Convênios - SIGECOV, que permite o gerenciamento e avaliação de convênios da Administração Federal e o sistema Bacenjud, que permite comunicação em tempo real entre o Banco Central do Brasil e Poder Judiciário em questões relativas à execução judicial;
- b) Atendimento ao usuário/cidadão: referem-se a inovações que vão desde o reordenamento e a sinalização do espaço físico de atendimento ao público, passando por formas de oferta móvel ou itinerante dos serviços, destinadas a facilitar o acesso do usuário, até modalidades relativamente sofisticadas de agendamento de serviços, como a organização de centrais de atendimento e guichê único, a exemplo do “Projeto Movimentação”, do Instituto Nacional de Serviço Social – INSS do Estado do Amazonas, que leva atendimento previdenciário às populações residentes em áreas de difícil acesso via atendimento itinerante remoto, graças à utilização de tecnologia de informação e comunicação – TIC;
- c) Simplificação, modernização e agilização de procedimentos: referem-se a inovações que tratam da revisão da forma como determinadas atividades são realizadas, visando sua realização mais ágil e eficiente, incluindo processos de desburocratização, informatização da gestão, racionalização de processos de trabalho e novas formas de organização laboral, como a adoção de processos de rodízio de

funcionários na realização de certas atividades, criação de sistemas padronizados e simplificados de tomadas de preços e exploração de possibilidades existentes na legislação para viabilização/agilização do atendimento às demandas, a exemplo da agilização de procedimentos para o parcelamento de débitos fiscais junto à Secretaria da Receita Federal via o Sistema Trata Parcelamento – TRATAPAR;

d) Avaliação de desempenho, controle de resultados, capacitação continuada e gestão de recursos humanos: tratam-se de inovações que contribuíram para a constituição de um quadro profissional e qualificado de recursos humanos, via o estabelecimento de sistemas de avaliação de desempenho que possibilitam o diagnóstico do desempenho funcional, a partir do qual podem ser identificadas necessidades específicas de desenvolvimento profissional, além da aplicação de incentivos ao desempenho e o estabelecimento de compromissos de trabalho por meio de metas, assim como novas formas de recrutamento e seleção para cargos gerenciais, o que também contribui para a profissionalização do setor público, acompanhando uma nova tendência no gerenciamento de pessoas, que enfatiza a adequação do perfil do profissional, em termos de competências, às necessidades específicas do trabalho a ser desempenhado. Envolve reestruturações positivas na alocação de pessoal, com remanejamento entre seções e setores, redistribuição de chefias, criação de equipes de controle de qualidade e produtividade, programas de capacitação no local de trabalho e novos processos de seleção de chefias, a exemplo do projeto “Política de avaliação e premiação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA: Motivar para Gerar Resultados”, com a instituição de um sistema de avaliação e premiação dos servidores mais produtivos;

e) Articulação de parcerias: referem a inovações que envolvem a cooperação ou coordenação de ações com instituições públicas ou privadas para realização de atividades ou implementação de políticas públicas, permitindo a ampliação dos recursos humanos, materiais, financeiros, políticos e institucionais de que cada um dos agentes dispõem, sendo capaz de mobilizar, com aumento de produtividade e melhoria de qualidade via ruptura de barreiras intersetoriais e interinstitucionais, reunindo diferentes organizações em projetos conjuntos, com a descentralização e horizontalização de decisões e esforços, a exemplo do projeto “Estrada Piloto”, do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET/CE, que articula escola, prefeituras e aluno no planejamento de estradas;

f) Controle de recursos financeiros e materiais e gestão financeira e orçamentária: tratam-se de inovações cujo objeto é o acompanhamento e o controle

dos padrões de despesa e o estabelecimento de sistemas destinados a racionalizar custos, a exemplo do Sistema de Planejamento Integrado – SISPLAN, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, que visa a integração dos programas e projetos do órgão com as questões orçamentárias.

Tais inovações identificadas na Administração Pública Federal conjugam tipologia organizacional e de processo.

Inovações de processo acompanhadas de inovações organizacionais subsequentes no setor público passam a ser identificadas via a crescente disponibilidade de tecnologias da informação e comunicação (TIC) a preços cada vez mais competitivos, proporcionando a ampliação do uso dessas ferramentas no âmbito da administração pública, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990 (AGUNE e ANTÔNIO, 2007). Tal utilização de tecnologias de informação e comunicação no âmbito da Administração Pública convencionou-se chamar de governo eletrônico ou e-Governo, a qual não se restringe a mera automação, mas envolve mudanças na maneira como o governo, pelo uso das TIC, atinge seus objetivos, incluindo melhorias de processos, aumento da eficiência, melhoria da governança (capacidade dos governos de tornar realidade as decisões de políticas públicas), elaboração e monitoramento de políticas públicas e aumento da transparência (BALBE, 2010). Como exemplo tem-se a experiência do governo eletrônico no Estado de São Paulo, com a implantação dos seguintes sistemas, em 1996: Sistema Estratégico de Informações – SEI, com o objetivo de articular a comunicação horizontal (intersecretarias) e vertical (intra-secretarias), a produção de informações gerenciais adequadas e a avaliação da gestão governamental; Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, interligando as unidades do governo estadual e agilizando, simplificando e padronizando a execução orçamentária, financeira e contábil; Sistema Orçamentário, vinculado às fases de elaboração, execução e acompanhamento orçamentário estadual; Cadastro de Serviços Terceirizados, para acompanhamento de contratos de terceirização; e as Centrais de Atendimento à População, batizadas de Poupatempo, com a centralização de serviços em local único via tecnologia da informação e comunicação (AGUNE e ANTÔNIO, 2007).

Analisando o impacto da introdução da tecnologia da informação e comunicação (TIC) nas administrações públicas espanholas, Criado (2004) aponta três níveis de impacto do *e-Governo*, segundo as abordagens administrativa, política e legal da Administração Pública, respectivamente: otimização no fornecimento de

informações e prestação de serviços públicos e modernização da gestão pública (*e-Administração*); melhoria da participação dos cidadãos nos processos democráticos (*e-Democracia*); e promoção da governança (*e-Governança*). Neste sentido, identifica-se além de inovações de processo via à introdução da tecnologia da informação e comunicação (TIC), inovações organizacionais por conta das novas relações externas do governo com os seguintes atores: cidadãos (*government to citizens*); empresas (*government to business*) e outras organizações públicas (*government to government*) (CRIADO, 2004). Essas inovações organizacionais dão-se ainda através de uma reformulação transversal da gestão pública, com a implantação de gestão estratégica, reformulação do planejamento orçamentário, melhorias na gestão financeira, nas relações de trabalho no serviço público, na gestão de contratos de terceirização, na avaliação e auditoria, na transparência e prestação de contas governamentais (CRIADO, 2004). Passa-se a reformulação de velhos processos, ao invés de apenas automatizar práticas até então existentes. Em estudo empírico para hospitais públicos, Jorge, Carvalho e Medeiros (2013) constataram a melhoria da qualidade de atendimento hospitalar em unidades que passaram por inovações organizacionais relativas à efetivação de normas, rotinas e protocolos de desempenho.

Entretanto, pondera Criado (2004), em que pese a eficiência administrativa trazida pela introdução da tecnologia da informação e comunicação (TIC) no setor público, questões como a segurança e privacidade de dados sigilosos devem ser consideradas, além do risco latente ligado à possível centralização de poder nas unidades ou serviços administrativos responsáveis pelo abastecimento interno de serviços de informática e sistemas de informação na Administração Pública, situação parecida com a atual dependência da Prefeitura Municipal de Curitiba em relação ao Instituto Curitiba de Informática – ICI, organização social de direito privado sem fins lucrativos responsável pela prestação de serviços de informática para a Administração Municipal ².

² A exemplo da necessidade do Município de recorrer à Justiça para ter acesso a dados em posse do Instituto relativos à dívida ativa de contribuintes. Vide GALINDO, R. W. Justiça manda ICI entregar dados para a prefeitura. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 3. Jul. 2015 e NASCIMENTO, C. A Cidade refém do ICI. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11. Dez. 2014.

No que tange às inovações de processo de *front office* no setor público, como a maior transparência e prestação de contas governamentais e oferta de serviços online, em levantamento realizado para países da América Latina, Criado e García (2013) verificam que embora encontrem-se bem posicionados no que tange à oferta de serviços públicos eletrônicos (*on-line service delivery*), tal melhoria na oferta não é acompanhada de perto pela demanda dos usuários (*e-government demand side*), pelo baixo acesso à internet e falta de instrução necessária daqueles (exclusão digital). No Brasil, o número de internautas em percentual da população ainda é menor que as médias latino-americana, européia e americana, ensejando políticas públicas de combate à exclusão digital (BALBE, 2010).

O avanço na utilização da tecnologia da informação e comunicação (TIC) foi um dos fatores incluídos no bojo da Nova Gestão Pública (NPM) (DINIZ *et al.*, 2009), a qual constituiu a base para a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2007). Por conta da natureza radical das inovações trazidas por aquela reforma, seu tratamento dar-se-á em item em apartado, a seguir.

1.4 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A REFORMA GERENCIAL DE 1995

A Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, iniciada em 1995 e baseada na Nova Gestão Pública (NPM), trouxe desdobramentos em termos de inovações radicais, seja em termos políticos, sistêmicos e institucionais, que em muito definem a atual configuração político-administrativa do setor público brasileiro, nas três esferas administrativas: federal, estadual e municipal. Não definem em sua totalidade pelo fato do modelo gerencial, adotado pela administração pública brasileira a partir da Reforma Gerencial, ainda permitir a manutenção de resquícios das características dos modelos patrimonialistas, e principalmente burocrático, de administração pública (BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012; RUA, 1999). Compreendê-la dentro desse contexto faz-se necessário para que se possa vislumbrar possibilidades de inovação no setor público, quaisquer que seja o órgão, poder e esfera administrativa.

Para compreender sua concepção, faz-se necessário analisar a evolução cronológica das principais reformas administrativas até então praticadas na administração pública brasileira, as quais deram-se *pari passu* à tentativa de superação de modelos anteriores de gestão pública, que historicamente perpassam o patrimonialismo, atravessa a fase burocrática, até ingressar na administração

gerencial após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, conforme vê-se nos quadros 1 e 2 a seguir. Esses três modelos de administração pública se sucederam no tempo, sem que qualquer um deles tenha sido inteiramente abandonado (BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012).

Administração Patrimonialista	Administração Burocrática	Administração Gerencial
Incapacidade em distinguir o patrimônio público do privado.	Separa o público do privado.	Administração voltada para o cidadão.
Proliferação do favoritismo e da corrupção.	Caráter racional e divisão do trabalho.	Controle sobre órgãos, efetuado por meio de contrato de gestão.
Não diferencia os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal.	Profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo.	Organizada em poucos níveis hierárquicos. Incentiva a criatividade e a inovação.
Dominação dos cargos públicos pelos “coronéis”.	Competência técnica e meritocracia.	Existem mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e dos funcionários.
Administração baseada no clientelismo.	Caráter legal das normas e regulamentos.	Controle efetuado por resultados.
Poder descentralizado e federalismo.	Poder centralizado baseado na centralização das decisões.	Descentralização administrativa e delegação da autoridade.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

FONTE: BRESSER-PEREIRA (1999); ROSENBERG e OHAYON (2006).

Reforma	Instrumento Legal	Características
Reforma Burocrática	Lei nº 284/1936 Decreto-Lei nº 579/1938	Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Imposição do modelo burocrático, de inspiração weberiana, para fazer frente ao patrimonialismo. Corpo profissional de funcionários. Promoções baseadas em mérito e tempo de serviço. Definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los.
Descentralização Administrativa	Decreto-Lei nº 200/1967	Revisão da rigidez burocrática. Descentralização mediante a autonomia da administração indireta, segundo o pressuposto de rigidez da administração direta e maior eficiência da administração descentralizada.
Reforma Gerencial	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Emenda Constitucional 19/1998	Modernização e aumento da eficiência da administração pública. Limitação da ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. Descentralização da administração pública via agências executivas e organizações sociais controladas por contratos de gestão.

QUADRO 2 – PRINCIPAIS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

FONTE: BRESSER-PEREIRA (1999); ROSENBERG e OHAYON (2006).

Enquanto a administração pública burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia em unidade de comando, na estrutura piramidal de poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, busca combater e substituir a administração patrimonialista, na qual há ausência de uma clara separação entre patrimônio público e privado, a administração pública gerencial visa fazer contra ponto ao burocratismo, devido à sua ineficiência por conta da excessiva rigidez e inflexibilidade, partindo da premissa que seja possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança posterior de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1999).

1.4.1 A Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) consiste em um movimento reformista por qual passaram administrações públicas de vários países, como Inglaterra (primeiro país do mundo a adotar o modelo gerencial, no governo de Margaret Thatcher), Estados Unidos (introdução do modelo gerencial no governo Reagan), Nova Zelândia, Austrália, Chile e Brasil (Reforma Gerencial de 1995), impulsionado pelo contexto de crise do Estado, na qual há a introdução e passagem para o modelo de administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1999; BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012; GIACOMINI, MARINI e AFONSO, 2009). Apesar de apresentar algumas variações nos diferentes países em que foi adotado, o modelo gerencial propõe em geral uma gestão pública dotada das seguintes características (BRESSER-PEREIRA, 1999; BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012; GIACOMINI, MARINI e AFONSO, 2009; BERNIER, HAFSI, DESCHAMPS, 2014):

- a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório;
- b) descentralização política (transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais) e administrativa (delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos);
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- d) organizações flexíveis em vez de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- e) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade;
- f) competitividade interna e externa;
- g) direcionamento estratégico;
- h) transparência e cobrança de resultados (accountability);
- i) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória;

- j) separação da política de sua gestão;
- k) desenvolvimento de habilidades gerenciais;
- l) terceirização;
- m) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego;
- n) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- o) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o titular da pasta e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- p) controle por resultados, *a posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- q) administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto-referida.
- r) estímulo à privatização;
- s) elaboração do conceito de planejamento estratégico;
- t) estímulo à inovação na Administração Pública.

A disseminação dessa onda de reformas administrativas gerenciais foi impulsionada pela “crise do Estado”, diagnosticada por Bresser Pereira (1998) em três fatores: fiscal, dado o desequilíbrio das finanças públicas; forma de como o Estado intervém na economia, relacionado ao fato dos Estados estarem desviados de suas funções essenciais e continuarem com forte presença em atividades nas quais sua participação não é tão necessária, como no caso da produção de certos bens e serviços; e a forma como o Estado é administrado, o que o torna fortemente capturado por interesses privados. No caso brasileiro, tal crise torna-se clara nos anos 1980, com a manifestação da crise fiscal (perda de crédito público e poupança pública negativa), da crise do modo de intervenção do Estado na economia (acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações e constatação da falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras), da crise política (crise de legitimidade do regime militar, crise de adaptação ao regime democrático, culminando no *impeachment* de Collor) e crise quanto à forma burocrática pela qual o Estado é administrado (enrijecimento burocrático trazido pela Constituição de 1988) (BRESSER PEREIRA, 1999).

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) consistiu em um fluxo cumulativo de decisões políticas que levaram a mudanças na governança e no gerenciamento do setor estatal dos países que a adotaram, com o desenvolvimento

de rotinas inovadoras, voltadas para o aumento do desempenho governamental (BARZELAY, 2001). No item seguinte explana-se a respeito da introdução do modelo gerencial no Brasil, via a Reforma Gerencial de 1995.

1.4.2 A Reforma Gerencial de 1995

Seguindo a onda das reformas administrativas da Nova Gestão Pública (New Public Management), a reforma gerencial no Brasil é implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, com a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), cujo titular nomeado fora Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012).

Bresser-Pereira (1999) ressalta dois objetivos da Reforma Gerencial de 1995: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento do cidadão, fortalecendo-se a administração direta (“núcleo estratégico do Estado”) e descentralizando a administração pública de forma geral pela implantação das agências executivas e de organizações sociais controladas por contratos de gestão. A base da reforma é consubstanciada em dois documentos: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, a EC 19/1998. A estratégia definida nesses documentos era atacar a administração pública burocrática, considerada inflexível e ineficiente, fortalecer a capacidade gerencial do Estado, a partir da adoção de formas modernas de gestão, visando o tornar eficiente e democrático, além da alteração de instituições, visando fortalecê-las (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Dentro do contexto da reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado, sugerindo para cada um deles uma forma de propriedade e administração específicas, conforme vê-se à figura 3.

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→	Privatização →	●		●	Empresas Privadas

FIGURA 3 – SETORES DO ESTADO, FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO.
FONTE: BRASIL, 1995.

Assim, segundo Bresser-Pereira (1999), tem-se que:

- a) No núcleo estratégico do Estado são definidas as leis (Legislativo), definidas as políticas públicas (Executivo) e provida a justiça (Judiciário), cuja a propriedade é por definição estatal;
- b) As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o poder de polícia, ou seja, o poder de legislar, tributar, regular e fiscalizar, é exercido, as quais são organizadas por agências autônomas, cuja a propriedade ainda é estatal;
- c) Os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, são executados ou subsidiados por aquele porque são considerados de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços, como serviços educacionais, de saúde, pesquisa e assistência social. Sua propriedade deverá ser pública não-estatal: por um lado não deve ser estatal por não envolver o uso do poder de Estado; por outro não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado; finalmente deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. Serão executados por organizações não-governamentais sem fins lucrativos (ONGs) ou terceiro setor;
- d) Os serviços e bens para o mercado deverão ter produção a cargo do setor privado.

As agências autônomas referidas por Bresser dividem-se em agências reguladoras e agências executivas.

As agências reguladoras são autarquias em regime especial, com a finalidade de disciplinar e controlar determinadas atividades (MELLO, 2000). Segundo Di Pietro (2007), existem dois tipos de agências reguladoras: as que exercem poder de polícia, com a imposição de limitações administrativas, fiscalização e repressão, a exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar (ANS); as que regulam e controlam atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ou concessão para exploração de bem público, a exemplo da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Anp).

Agência executiva refere-se à qualificação dada a autarquias e fundações públicas que celebrem contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se encontre vinculado, com o objetivo de otimizar recursos, reduzir custos e aperfeiçoar a prestação de serviços, a exemplo do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), agência executiva vinculada ao Ministério do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC (DI PIETRO, 2007).

Quanto às organizações não-governamentais sem fins lucrativos, referem-se a associações civis e fundações, ambas pessoas jurídicas de direito privado, sendo que a diferença entre elas reside no fato de que nas associações há reunião de pessoas para um fim, ao passo que nas fundações há reunião de bens direcionados a um fim (BOCCHI, 2009). No bojo da Reforma Gerencial de 1995, e consequente aumento no número e atuação das organizações não-governamentais nas atividades de interesse público, surgem duas qualificações especiais conferidas a estas instituições: qualificação como Organização Social (OS), criada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; e qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), criada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BOCCHI, 2009).

Organização Social (OS) é a qualificação jurídica dada à pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que receba delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos em lei (DI PIETRO, 2007). É exemplo de Organização Social (OS) o Instituto Curitiba de Informática (ICI), o qual é responsável pelos serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC) no Município de Curitiba.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) é a qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico por meio de termo de parceria (DI PIETRO, 2007). Para obterem tal qualificação, devem conter em seu objetivo social uma das finalidades previstas na Lei nº 9.790/1999, quais sejam a promoção da assistência social, a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção gratuita da educação e promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das Oscips (BOCCHI, 2009). São exemplos de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), Geração de Emprego, Renda e Apoio ao Desenvolvimento Regional (GERAR) e o Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LACTEC).

Institucionalizando o previsto na reforma, a Emenda Constitucional 19/1998

reformulou o capítulo relativo à Administração Pública da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de melhorar a eficiência e a qualidade no serviço público, em especial:

- a) inclusão do princípio da eficiência na Administração Pública (Artigo 37, caput);
- b) obrigatoriedade das funções de confiança serem exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (Artigo 37, inciso V);
- c) ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato de gestão (Artigo 37, § 8º);
- d) reforço quanto ao teto e subteto de remuneração dos servidores (Artigo 37, incisos XI, XIII e XIV);
- e) fixação dos padrões de remuneração segundo a natureza, grau de responsabilidade, complexidade, requisitos de investidura e peculiaridades dos cargos (Artigo 39, § 1º, incisos de I a III);
- f) publicação dos valores remuneratórios de cargos e empregos públicos (Artigo 39, § 6º);
- g) desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público (Artigo 39, § 7º);
- h) avaliação periódica de desempenho de servidores, inclusive como condição para a aquisição de estabilidade ao fim do estágio probatório (Artigo 41, § 1º, inciso III e § 4º);
- i) escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo a participação nos cursos em um dos requisitos para a promoção na carreira (Artigo 39, § 2º);
- j) limites e medidas de contenção de gastos com pessoal ativo e inativo da União, Estados e Municípios (Artigo 169, o qual foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000);
- k) previsão do estabelecimento de consórcios públicos e convênios de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para gestão associada de serviços públicos, bem como transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Artigo 241), o que elevou a celebração de convênios e termos de cooperação entre os entes federados, embora a transferência de encargos entre os entes nem sempre seja acompanhada de perto da transferência de recursos, situação que motivou a proposta de Emenda à

Constituição 172/2012, que propõe a alteração da Constituição no sentido de que “a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”, a qual já fora aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados.

Em que pese mesmo após a Reforma Administrativa de 1995 ainda haver resquícios dos modelos patrimonialista, e principalmente do burocrático de administração pública, havendo na verdade uma sobreposição dos três modelos, as inovações trazidas por ela, em especial o avanço na terceirização de atividades de apoio, revisão da política de pessoal, criação de novas qualificações para organizações sociais e redefinição de seus papéis e a instituição das agências autônomas, definem em grande parte a atual configuração e distribuição de atividades e responsabilidades entre o setor público, setor privado e terceiro setor, aspectos que devem ser considerados *a priori* quando se fala em oportunidades de inovação no setor público.

1.4.3 Desdobramentos da Reforma Gerencial de 1995 na Prefeitura Municipal de Curitiba

Além dos desdobramentos da Reforma Gerencial de 1995 por imposição legal, a partir da Emenda Constitucional 19/1998, a qual tem aplicabilidade às três esferas da Administração Pública (União, Estados e Municípios), a Prefeitura Municipal de Curitiba introduziu inovações em gestão pública à luz dos princípios daquela reforma administrativa.

Quanto à prestação dos serviços públicos, dois movimentos concomitantes deram-se. Por um lado, a instituição de um plano de carreira dos servidores municipais, com a adoção das inovações da Emenda Constitucional 19/1998, e a extinção de cargos do chamado grupo operacional básico, no qual constavam profissionais cuja escolaridade exigida fora o ensino fundamental (antigo 1º Grau) e alfabetização, como auxiliar de serviços gerais, guardião, auxiliar de operação e manutenção, carpinteiro, eletricista, encanador e pedreiro (CURITIBA, 2004). Por outro lado, a regulamentação a nível municipal para a celebração de contratos, convênios e outros ajustes, devido ao aumento da terceirização, passando as atividades antes exercidas por servidores cujos cargos foram extintos a serem executadas pela iniciativa privada, mediante contratação via licitação pública (CURITIBA, 2009). Assim como na esfera federal, aumenta a delegação de serviços

públicos para as organizações sem fins lucrativos, mediante celebração de convênios (associações e fundações), termos de parceria (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips) e contratos de gestão (Organização Social – OS), em especial nas áreas de saúde e assistência social.

Além disso, dentro do projeto “Gestão para Resultados”, sob a coordenação do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV), introduziu-se o Planejamento Estratégico na Municipalidade (IMAP, 2000). Dentro desse contexto, instituiu-se o Plano de Desenvolvimento de Competências (PDC), com o objetivo de “implantar práticas inovadoras, que permitissem a integração do comprometimento individual com os objetivos da Administração”, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH) e o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), envolvendo tanto processo de avaliação de competências quanto um programa de qualificação profissional (IMAP, 2007). Em complemento, instituiu-se a gratificação única e variável dos programas de produtividade e qualidade, vinculada ao atingimento das metas instituídas por esses programas (CURITIBA, 2011).

Adotando uma novação trazida pela Emenda Constitucional 19/1998, instituiu-se o contrato de gestão no Município:

Como mecanismo para promover o alinhamento da Prefeitura à sua estratégia, foi adotado um modelo de contratualização em que os dirigentes dos órgãos e entidades da Prefeitura firmaram com o Prefeito contratos de gestão em que se comprometem a cumprir as metas acordadas. Contrato de gestão é o nome genérico para instrumentos de pactuação de resultados, essenciais para melhorar o desempenho de organizações públicas e ao mesmo tempo proporcionar formas de controle (resultados) mais apropriadas (GIACOMINI, MARINI e AFONSO, 2009, p. 13).

Especificamente quanto à Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS), houve a pactuação de contratos de gestão entre a sua presidente e os gestores dos 9 (nove) Núcleos Regionais, com a estipulação de metas de resultados (MELLO *et al.*, 2012).

No próximo capítulo, discorrer-se-á a respeito das oportunidades inovativas na Fundação de Ação Social de Curitiba, à luz do referencial teórico já exposto e resultados das investigações *in loco*, via aplicação de questionários, análise de processos já finalizados e relatórios orçamentários.

2 OPORTUNIDADES INOVATIVAS NA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Como já mencionado, uma das inovações legislativas no bojo da Reforma Administrativa de 1995 foi a aprovação da Emenda Constitucional 19/1998, a qual instituiu o Princípio da Eficiência na Administração Pública: “Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (BRASIL, 1988). Com o fim de melhorar a eficiência na administração pública, mencionada na Carta Magna, tem-se incentivado iniciativas inovadoras no setor público, cabendo aos órgãos públicos averiguar possibilidades de inovação, em especial inovações de processo e organizacionais.

Neste capítulo explanar-se-á acerca do Princípio da Eficiência acima mencionado, diferenciando-se os conceitos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Após, passa-se a descrever a Fundação de Ação Social, órgão público objeto da pesquisa exposta neste trabalho. Por fim, através da pesquisa realizada na Fundação, via aplicação de questionários aos servidores lotados na Diretoria Financeira, análise de protocolos tramitados e de relatórios orçamentários, busca-se verificar oportunidades de inovações, especificamente inovações organizacionais e de processo, tipologias mais observadas no que tange à inovação no setor público, voltadas para a melhoria da eficiência na Fundação de Ação Social, haja vista terem como característica comum reduzir custos por meio de conceitos novos e mais eficientes quanto à distribuição e organização interna do trabalho. Aqui a inovação é tratada como uma atividade intencional na qual a lógica envolvida é a importância que se dê para um novo conceito ou uma nova maneira de organizar-se o trabalho, e assim melhorar o serviço por completo (FUGLSANG, 2010).

As conclusões da pesquisa realizada têm como objetivo servir de diagnóstico e guia quanto a oportunidades de inovações que poderão ser extensíveis a toda a Fundação, porém envolvendo uma coordenação que envolva toda a cadeia organizacional da FAS, devendo fazer parte de um planejamento estratégico a ser instituído na Fundação.

2.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Princípio da Eficiência introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998, segundo Hely Lopes Meirelles (2001), exige que a atividade administrativa seja

exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, constituindo o mais moderno princípio da administração pública, que já não se contenta apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Enquanto a eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados através dos recursos disponíveis, a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo; é uma relação entre custos e benefícios, voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (CHIAVENATO, 1994). Se há minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade, haverá economicidade, ou seja, capacidade da organização em gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Uma empresa é eficiente quando consegue algum volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos, segundo a melhor relação insumo (mão-de-obra, materiais, capital) e produto (resultado, produtividade, desempenho). Dentro do contexto da administração pública, uma condição importante para a atuação do Estado é a verificação da efetividade de suas ações, ou seja, em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população (TCU, 2010b). Assim, a eficácia indica se determinado objetivo foi atingido; a eficiência, se tal objetivo foi atingido com o menor dispêndio possível; a efetividade, se tal objetivo atingido trouxe melhorias para a população alvo da política empreendida. Se as inovações aplicadas ao setor público visam à melhoria da eficiência no dispêndio dos recursos públicos, tal dispêndio somente será efetivo caso traga benefícios aos contribuintes cidadãos. A Figura 4 esquematiza os conceitos de eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

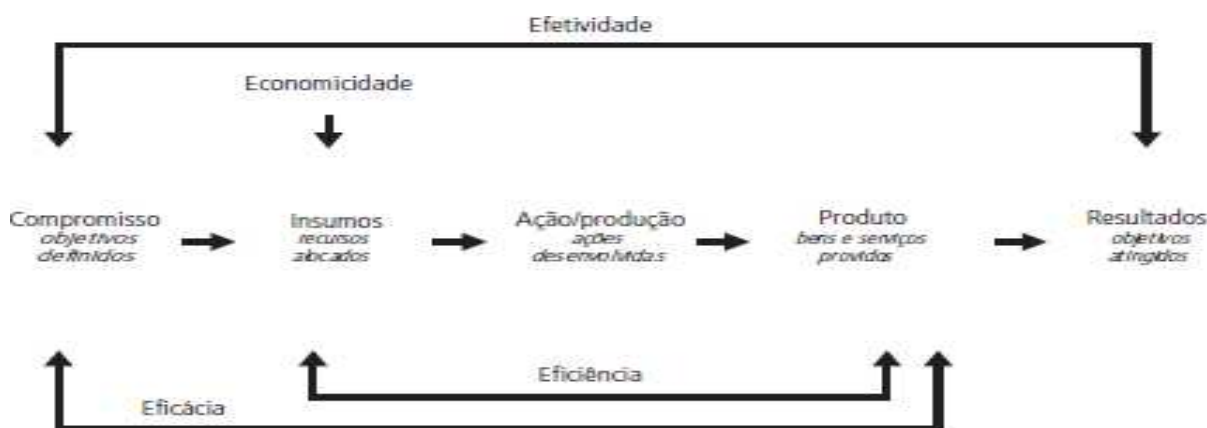


FIGURA 4 – EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, ECONOMICIDADE E EFETIVIDADE
FONTE: TCU, 2010b.

Do ponto de vista microeconômico, o serviço público, assim como as atividades manufatureiras e demais serviços, tem também por característica produzir segundo uma função de produção, ou seja, uma relação que mostra qual a quantidade obtida de produto com base na quantidade utilizada de insumos. Especificamente para o setor público, há a prestação de serviços públicos (produto) através da utilização dos insumos capital (edifícios, equipamentos, *hardware*, direitos de *software*), trabalho (servidores públicos) e demais insumos, como materiais de expediente. Entretanto, a produção de tal serviço dar-se-á segundo um parâmetro de eficiência, que para cada combinação daqueles insumos, quanto maior aquele parâmetro, maior o nível de produção de serviços públicos. Considerando-se apenas os insumos capital e trabalho e lançando mão de uma função de produção do formato Cobb-Douglas (PINDICK e RUBINFELD, 2002), tem-se:

$$Y = AK^{\alpha}L^{\beta}, \text{ com } A > 0, 0 < \alpha < 1 \text{ e } 0 < \beta < 1, \text{ em que:}$$

Y = produto;

A = parâmetro da eficiência;

K = estoque de capital, com $K > 0$;

L = estoque de trabalho, com $L > 0$;

α e β = parâmetros de intensidade de insumo.

O parâmetro A é denominado de parâmetro de eficiência, porque para cada combinação dos insumos (neste caso somente capital e trabalho), quanto maior o valor desse parâmetro, maior o nível de produção. A intensidade dos insumos utilizados na produção é dada pela razão α/β , ou seja, no caso de se utilizar somente capital e trabalho na produção, quanto maior o valor de α maior a quantidade de capital utilizada no processo produtivo (produção intensiva em capital), ao passo que quanto maior o valor de β maior a quantidade de trabalho utilizado no processo produtivo (produção intensiva em trabalho).

Assim, especificamente quanto ao objeto de estudo desse trabalho, quando se fala em oportunidades de inovação na Fundação de Ação Social, acerca da qual trata a seção seguinte, tem-se por objetivo a introdução de inovações que visem melhorar o parâmetro de eficiência na produção de serviços públicos por este órgão.

Para tanto, parte-se da premissa que a Fundação de Ação Social, assim como as demais organizações, públicas ou privadas, é estruturada em três sistemas interdependentes, para efeito de análise: tecnológico, social e gerencial. Uma

mudança em qualquer desses sistemas inevitavelmente afetará os demais, a exemplo de uma nova tecnologia (tecnológico) que para poder ser utilizada demande novas competências de recursos humanos (social) e novos arranjos estruturais ou redefinições de processos e métodos de trabalho (gerencial), implicando modificações nos três sistemas internos (CURY, 2000).

2.2 A FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA

A Fundação de Ação Social é o órgão público municipal responsável pela gestão da assistência social em Curitiba, atuando de forma integrada a demais órgãos governamentais e instituições não governamentais, que compõem a rede socioassistencial do município de Curitiba (FAS, 2015). Presta serviços socioassistenciais de forma descentralizada, organizados em nove núcleos regionais, seguindo as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), segundo dois níveis de proteção social: básica e especial (FAS, 2015). Enquanto a proteção social básica (PSB) refere-se à prevenção de situações de risco e oferta de serviços que visam a socialização e convivência familiar e comunitária, a proteção social especial (PSE) se caracteriza pela atenção integral e está voltada às famílias e indivíduos com direitos violados e laços familiares ou comunitários rompidos ou fragilizados.

Além disso, a fundação é gestora de quatro fundos com recursos de destinação específica:

- a) Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS;
- b) Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente – FMCA;
- c) Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente – FMAD;
- d) Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - FMPI

2.2.1 Missão, visão, valores e diretrizes

A Fundação de Ação Social tem como missão coordenar e implementar a política de assistência social no município de Curitiba, para a proteção social de famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social (FAS, 2015).

Tem como visão ser referência na gestão da assistência social, propiciando à população em situação de vulnerabilidade e risco social o acesso aos direitos socioassistenciais, balizando-se pelos valores do respeito, compromisso, responsabilidade, transparência e ética (FAS, 2015).

Para cumprir sua missão, tem por diretrizes (FAS, 2015):

- a) Atuação integrada, com gestão descentralizada e articulação intersetorial;
- b) Atuação por território, com centralidade na família;
- c) Articulação e regulação da rede socioassistencial em parceria com os demais setores da sociedade;
- d) Valorização das instâncias de controle social com a participação comunitária dos usuários;
- e) Desenvolvimento das pessoas envolvidas na execução da política de assistência social.

2.2.2 Histórico

A Fundação de Ação Social foi criada através da lei ordinária nº 7.671/1991, através da transformação da Fundação de Recuperação do Indigente (FREI), anteriormente instituída pela lei ordinária nº 2.585/1965, agregando as funções de assistência à pessoa com deficiência e elaboração e coordenação das políticas de atenção à criança e ao adolescente, com exceção das unidades educacionais que passaram a ser vinculadas à Secretaria Municipal de Educação (SME) (FAS, 2015). Através da lei ordinária nº 10.644/2003, a Secretaria Municipal da Criança foi incorporada pela Fundação de Ação Social, passando os recursos destinados àquela secretaria a ser geridos pela fundação e pela Secretaria Municipal da Educação (SME) (FAS, 2015).

A atuação dos órgãos responsáveis pela política de assistência social no município de Curitiba, assim com a Fundação de Ação Social, passam a adotar as orientações e o estabelecido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993), ao passo que a partir de 2004 a fundação passa a atuar em consonância com as diretrizes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) (FAS, 2015).

Através da lei nº 14.629/2015, as ações de capacitação e geração de trabalho e renda, até então a cargo da Fundação de Ação Social, passam a ser geridas pela Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE), inclusive a gestão dos liceus de ofícios.

2.2.3 Estrutura organizacional

A figura 4 apresenta a estrutura organizacional da Fundação de Ação Social, a seguir discriminada (FAS, 2015):

- a) Presidência: tem como atribuição promover a formulação da política de assistência social no município, garantir o cumprimento dos objetivos da fundação, avaliar o desenvolvimento das atividades e representar a fundação oficialmente, entre outras

atribuições correlatas;

b) Superintendência Executiva: assessora a presidência para o cumprimento da gestão administrativa e financeira da fundação, representando ou substituindo a presidente quando de sua ausência ou impedimento;

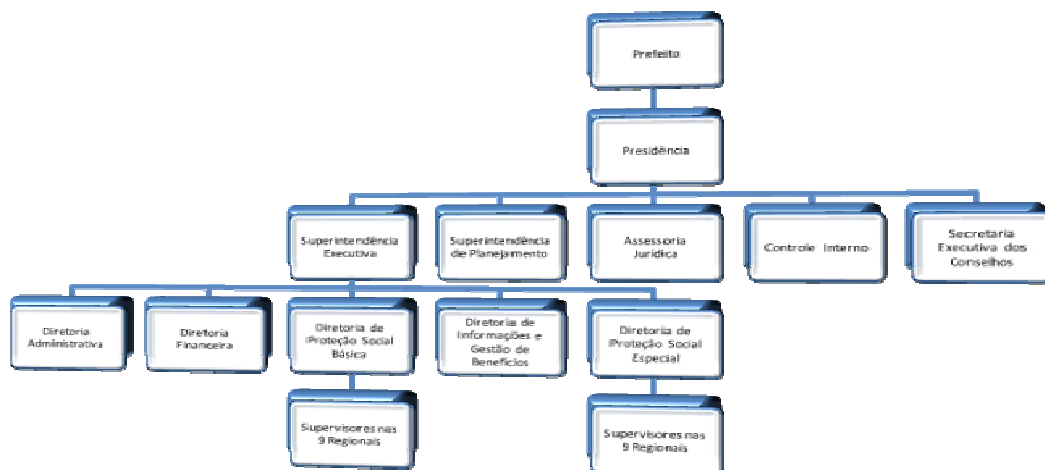


FIGURA 5 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL
FONTE: FAS, 2015.

c) Superintendência de Planejamento: assessora a presidência para o cumprimento da gestão de planejamento da fundação, auxiliando na formulação das políticas socioassistenciais do município;

d) Assessoria Jurídica: assessora legalmente a fundação em todos os procedimentos realizados;

e) Secretaria Executiva dos Conselhos: apóia administrativamente as ações dos Conselhos Municipais ligados à Fundação, que são os órgãos de deliberação das políticas públicas de referência. São cinco Conselhos:

- Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS)
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMTIBA)
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI)
- Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência (CMDPD)
- Conselho Deliberativo do Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente (CDFAD)

f) Controle Interno: atua na fiscalização dos atos da Fundação, em atendimento à previsão constitucional (Artigo 31 da Constituição Federal);

g) Diretoria Administrativa: administra e gerencia a fundação nos aspectos administrativos visando à sustentabilidade operacional e técnica;

- h) Diretoria Financeira: administra e gerencia os fundos sob sua responsabilidade nos aspectos financeiros, visando à sustentabilidade operacional e técnica da fundação;
- i) Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios: subsidia as atividades de planejamento e monitoramento da fundação com dados sobre os serviços, executa a gestão e operacionalização de sistemas, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais;
- j) Diretoria de Proteção Social Básica: promove o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica para famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social;
- k) Diretoria de Proteção Social Especial: promove o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco social e pessoal, com direitos violados e/ou afastadas do convívio familiar;
- l) Supervisores Regionais: representam a fundação nas nove administrações regionais (Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade), executando o desenvolvimento descentralizado dos serviços, programas e projetos, em articulação com a rede socioassistencial do município.

2.3 INOVAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Como já mencionado no capítulo anterior, inovações organizacionais lidam com pessoas e com a forma de organização do trabalho, atuando sobre os aspectos relativos aos recursos humanos (social) e aos processos e métodos de trabalho (gerencial) da organização. Ao contrário das inovações técnicas, como as inovações de produto, as inovações organizacionais estão indiretamente relacionadas com a atividade principal das organizações e mais diretamente relacionadas à gestão, como a estrutura organizacional, processos de gestão e sistemas de recompensa (DAMANPOUR e SCHNEIDER, 2009).

Pelas suas características, os órgãos públicos são classificados como organizações mecanicistas, marcados por especialização, padronização e rotinização de tarefas através da formalização (LAM, 2005). Segundo Fleury e Fleury (2002), tais organizações coadunam-se à estratégia de excelência operacional, haja vista que os serviços que prestam são padronizados e normatizados, cabendo em tais casos a busca por inovações incrementais que elevem a eficiência operacional, ou seja, otimizar a relação insumo/produto.

Com o fim de verificar oportunidades de inovações organizacionais na

Fundação de Ação Social, órgão público objeto do presente trabalho, lançou-se mão de três fontes de pesquisa, limitadas ao escopo da Diretoria Financeira da Fundação:

- a) aplicação de questionário (conforme reproduzido no Apêndice) a todos os servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação, a qual possui a estruturação exposta na Figura 6;
- b) análise das espécies de expediente em trâmite na Diretoria Financeira de maior frequência, quais sejam os processos de pagamento, prestação de contas, repactuação/reajuste/reequilíbrio econômico financeiro, prorrogação contratual e procedimentos licitatórios;
- c) análise de relatórios orçamentários e financeiros.

Esclarece-se neste ponto que o presente trabalho analisa também oportunidades de inovações organizacionais quanto às formas de contratação da Fundação com terceiros, quando aquela necessita recorrer ao mercado adquirindo bens e serviços. Entretanto, uma vez que tal análise é realizada em conjunto com a Teoria dos Custos de Transação, a mesma é exposta em capítulo em apartado.

Justifica-se o escopo limitado da pesquisa à Diretoria Financeira da Fundação pelo fato de transitar por ela expedientes oriundos das demais Diretorias, pela dificuldade em ampliar a pesquisa para toda a Fundação e seus 1.665 funcionários efetivos (servidores públicos concursados) e ao fato do pesquisador ser servidor lotado na referida Diretoria no cargo de analista de finanças.



FIGURA 6 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA DIRETORIA FINANCEIRA DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL

FONTE: FAS, 2015.

A realização da pesquisa na Fundação fora aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do Setor de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Paraná (UFPR), através do Parecer nº 1.256.110, de 02 de outubro de 2015, e Termo de Compromisso para Realização de Estudo Científico firmado entre a

Fundação e o Pesquisador em 05 de outubro de 2015.

Os questionários foram aplicados aos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação entre os dias 19 e 27 de outubro de 2015, sendo que do total de 33 servidores lotados naquela repartição, 30 responderam aos questionários, uma vez que os restantes se encontravam em período de gozo de férias.

2.3.1 Panorama Geral

Como já mencionado, as conclusões da pesquisa realizada têm como objetivo servir de diagnóstico e guia quanto a oportunidades de inovações que poderão ser extensíveis a toda a Fundação, porém sob a perspectiva de uma coordenação que envolva toda a cadeia organizacional da FAS, devendo fazer parte de um planejamento estratégico a ser instituído na Fundação.

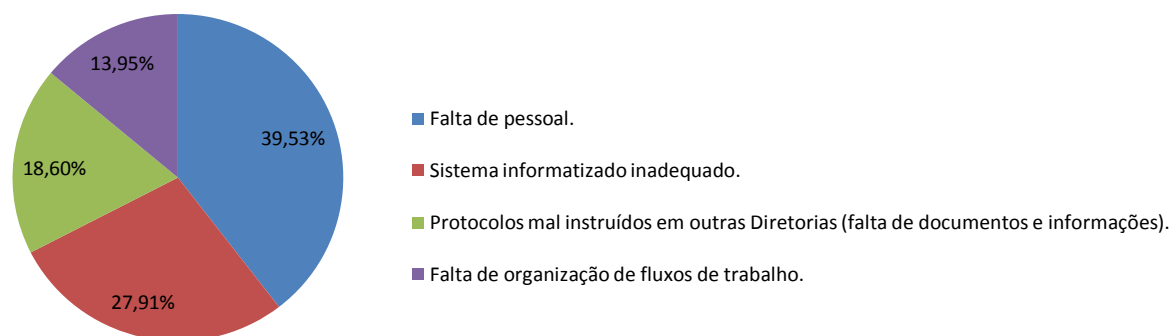
Planejamento estratégico é um processo gerencial, normalmente de responsabilidade dos maiores níveis hierárquicos da organização, que se refere à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e sua execução, levando em conta as condições internas e externas à organização e sua evolução esperada, atuando de forma inovadora e diferenciada (CHIAVENATO e SAPIRO, 2003; OLIVEIRA, 2014b). Para aproximadamente 90% dos servidores da Diretoria Financeira questionados, o planejamento estratégico é importante para suas atividades dentro da Fundação de Ação Social.

TABELA 1 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO – PANORAMA GERAL

PERGUNTA	SIM	NÃO
2 - A Coordenação na qual você atua vem cumprindo efetivamente e de forma ideal com suas atribuições?	73,91%	26,09%
20 - Considera o Planejamento Estratégico importante para a sua atividade dentro da Fundação?	90,91%	9,09%

NOTA: Elaboração própria.

GRÁFICO 2 – DIFICULDADES QUANTO À EXECUÇÃO REGULAR DOS TRABALHOS NA DIRETORIA FINANCEIRA



Quando questionados em relação às dificuldades quanto à execução regular dos trabalhos, os servidores da Diretoria Financeira apontaram a falta de pessoal como o principal fator causador, sendo que mais de um quarto relatam que a Coordenação na qual atuam não vem cumprindo efetivamente e de forma ideal com suas atribuições. Embora o Município apresente um percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal razoável (41,38%, sendo que o limite de alerta é de 48,6%), uma expansão de quadro é dificultada pela atual frustração de receitas, com uma receita realizada de aproximadamente 59,4% da previsão inicial para toda a Administração Municipal (CURITIBA, 2015). Especificamente para a área de assistência social, do orçamento previsto de R\$ 169,2 milhões (correspondente a aproximadamente 2,44% do orçamento da Administração Municipal), fora empenhado somente 61,7% (CURITIBA, 2015). Dada a impossibilidade de expansão de quadro no atual momento, resta analisar as possibilidades de melhoria na eficiência operacional na Fundação.

2.3.2 Perspectiva Humana

Em que pese ser constituída sob a forma jurídica de fundação, a Fundação de Ação Social é regida, no que tange à política de recursos humanos, por legislação pertinente aos demais órgãos e secretarias do Município.

Atualmente conta com 1.665 funcionários, sendo que os 287 lotados na sua sede, no bairro Campo Comprido, somados aos 198 lotados nos nove Núcleos Regionais perfazem 485 servidores com dedicação exclusiva à área meio da Fundação (29,13% do total de servidores), ao passo que os 1.180 restantes são lotados nos equipamentos por meio dos quais a Fundação cumpre com sua finalidade institucional de coordenar e implementar a política de assistência social no Município de Curitiba. Tais equipamentos são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Unidades de Acolhimento Institucional (UAI), Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP), Casa da Acolhida e do Regresso e Centros de Atividades para Idosos (CATI).

Através dos levantamentos realizados na Diretoria Financeira da Fundação, cujos resultados são melhores analisados adiante, buscou-se verificar pontos de insatisfação dos servidores e oportunidades de inovações quanto aos aspectos relativos à motivação, distribuição de responsabilidades, tomada de decisões, sistema

de recompensas, carreira e aperfeiçoamento pessoal.

A Tabela 2 apresenta os resultados quanto às perguntas relativas à perspectiva humana mencionada por Motta (1997). Tal perspectiva diz respeito à ligação do servidor com o trabalho ressaltando os fatores de motivação, liderança, linha de autoridade, distribuição de poder, sistema de recompensas, de carreira e aperfeiçoamento pessoal (MOTTA, 1997). Em tal perspectiva, ainda segundo Motta (1997), “os objetivos das mudanças são trazer satisfação e harmonia ao ambiente de trabalho tanto como fatores de realização e progresso pessoais como causadores de eficiência”.

TABELA 2 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS À PERSPECTIVA HUMANA

PERGUNTA	SIM	NÃO
8 - A quantidade de pessoal lotado e a distribuição de responsabilidades entre os servidores, em sua área de atuação, está adequada ao volume e complexidade dos trabalhos executados?	17,39%	82,61%
9 - Você considera a atual estrutura hierárquica da Diretoria Financeira (DF) adequada?	56,52%	43,48%
10 - Você acha o plano de carreira e a política remuneratória da Fundação adequados?	13,04%	86,96%
12 - Os sistemas de crescimento na carreira atuais contribuem para a melhoria do desempenho institucional da Fundação?	34,78%	65,22%
13 - É favorável à implantação de avaliação de desempenho funcional que reflita no avanço na carreira e remuneração?	65,22%	34,78%
15 - Seu superior hierárquico o chama para participar de tomadas de decisões?	91,30%	8,70%
16 - Seu superior hierárquico lhe oferece oportunidade de opinar a respeito da execução dos trabalhos, inclusive quanto a sugestões de melhorias?	95,65%	4,35%
21 - Considera o processo de aprendizado (programa de capacitação) dentro da Fundação adequado às demandas e necessidades das suas rotinas de trabalho?	13,04%	86,96%

NOTA: Elaboração própria.

Segundo a classificação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), inovações relativas à liderança, carreira e aperfeiçoamento profissional dos servidores se encaixam nas inovações da dimensão “gestão de pessoas e capacitação”, que tratam de ações para a constituição de um quadro profissional e qualificado de recursos humanos (ENAP, 2001). Para o 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, coaduna-se à área temática relativa à gestão e desenvolvimento de pessoas, que abrange formas de seleção e recrutamento, gestão por competências, lotação, gestão de carreiras, capacitação, avaliação de desempenho, promoção e melhoria do ambiente de trabalho (ENAP, 2015).

2.3.2.1 Plano de Carreira e política remuneratória

Conforme exposto à Tabela 2, aproximadamente 90% dos servidores questionados consideram o plano de carreira e a política remuneratória da Fundação inadequados. Atualmente, o plano de carreira do quadro de pessoal do Município, ao qual a FAS adere, é composto por 36 referências e 3 níveis, conforme exposto à Tabela 3, elaborada com base na Lei Municipal nº 11.000/2004, a qual rege o plano

de carreira para os servidores integrantes dos grupos ocupacionais básico, médio e superior do Município de Curitiba, para a Administração Direta e Indireta.

A trajetória de carreira do servidor se dá através da passagem de uma referência a outra (crescimento horizontal) e ainda de um para outro nível (crescimento vertical).

O crescimento horizontal, previsto no artigo 14 da Lei Municipal nº 11.000/2014, consiste na passagem de uma referência para a seguinte, dentro do mesmo nível, sendo que os procedimentos para tal crescimento ocorrem a cada 2 anos e para cada referência há elevação no vencimento básico em 2,8%, sendo que tal crescimento é estendido à totalidade dos servidores que cumprirem os requisitos para tal concessão, quais sejam: ser estável; estar em efetivo exercício; ter cumprido os deveres funcionais. Dado o número de referências (36) e a periodicidade bianual do procedimento, para atingir a 36ª referência o servidor deveria contar com 72 anos de tempo de serviço. Considerando-se a idade mínima de 18 anos para ingresso no serviço público e de 75 anos relativa à aposentadoria compulsória do servidor, o alcance da 36ª referência é impossível perante a legislação.

TABELA 3 – PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA – LEI MUNICIPAL Nº 11.000/2014

REFERÊNCIA	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III
I	-	15%	15%
II	2,8%	2,8%	2,8%
III	2,8%	2,8%	2,8%
IV	2,8%	2,8%	2,8%
V	2,8%	2,8%	2,8%
VI	2,8%	2,8%	2,8%
VII	2,8%	2,8%	2,8%
VIII	2,8%	2,8%	2,8%
IX	2,8%	2,8%	2,8%
X	2,8%	2,8%	2,8%
XI	2,8%	2,8%	2,8%
XII	2,8%	2,8%	2,8%
XIII	2,8%	2,8%	2,8%
XIV	2,8%	2,8%	2,8%
XV	2,8%	2,8%	2,8%
XVI	2,8%	2,8%	2,8%
XVII	2,8%	2,8%	2,8%
XVIII	2,8%	2,8%	2,8%
XIX	2,8%	2,8%	2,8%
XX	2,8%	2,8%	2,8%
XXI	2,8%	2,8%	2,8%
XXII	2,8%	2,8%	2,8%
XXIII	2,8%	2,8%	2,8%
XXIV	2,8%	2,8%	2,8%
XXV	2,8%	2,8%	2,8%
XXVI	2,8%	2,8%	2,8%
XVII	2,8%	2,8%	2,8%
XVIII	2,8%	2,8%	2,8%
XXIX	2,8%	2,8%	2,8%
XXX	2,8%	2,8%	2,8%
XXXI	2,8%	2,8%	2,8%
XXXII	2,8%	2,8%	2,8%
XXXIII	2,8%	2,8%	2,8%
XXXIV	2,8%	2,8%	2,8%
XXXV	2,8%	2,8%	2,8%
XXXVI	2,8%	2,8%	2,8%
Amplitude ¹	163%	202%	248%

¹Diferença entre o vencimento básico final e inicial do cargo.

NOTA: Elaboração própria.

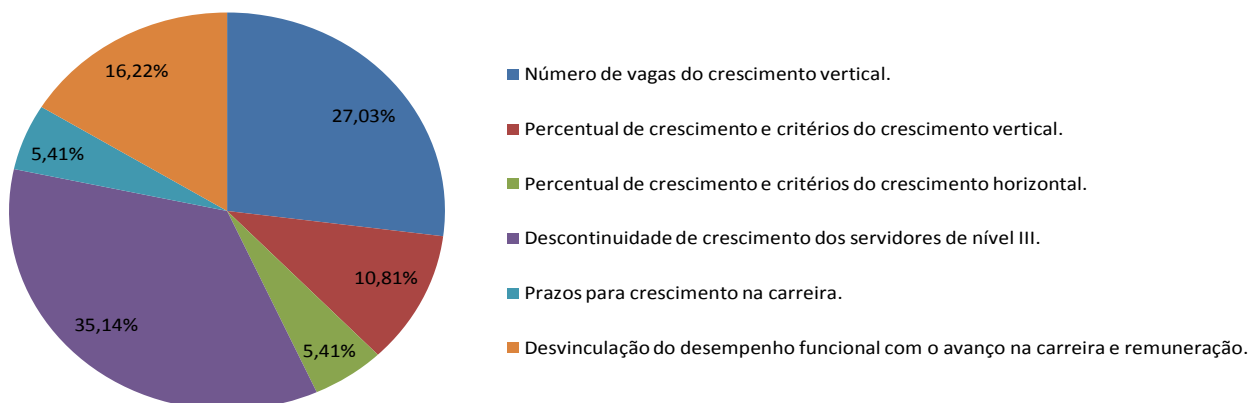
O crescimento vertical por merecimento, previsto no artigo 19 da Lei Municipal nº 11.000/2014, consiste na passagem de um nível para outro imediatamente superior, sendo as vagas abertas à proporção de 20% do número de vagas ocupadas em cada cargo, sendo que os procedimentos para tal crescimento ocorrem a cada 2 anos e para cada nível há elevação no vencimento básico em 15%, sendo que a classificação dos servidores tem por base:

- a) escolaridade formal superior à exigida para o cargo;
- b) tempo de efetivo exercício no cargo;
- c) tempo de gerenciamento de equipes decorrente de designação formal;
- d) participação em conselhos instituídos por legislação Municipal, Estadual ou Federal;
- e) participação em comissão, comitê ou câmara técnica, instituídas por ato normativo municipal;
- f) participação como docente em programas de capacitação promovidos pelo IMAP;
- g) trabalhos publicados;
- h) registro de produção junto a órgãos competentes;
- i) participação em cursos de aperfeiçoamento com carga horária igual ou superior a 180 (cento e oitenta) horas.
- j) dedução de faltas no período de interstício entre o procedimento anterior e o procedimento a ser deflagrado.

O Gráfico 3 apresenta os motivos da inadequação do plano de carreira e da política remuneratória da FAS segundo os servidores questionados. Vê-se que a descontinuidade de crescimento dos servidores que alcançam o nível III e o número de vagas oferecidas nos procedimentos de crescimento vertical, limitadas a 20% do número de ocupantes do respectivo cargo, são os fatores de maior insatisfação.

Tais resultados indicam um foco para possíveis modificações a serem realizadas, como a criação de mais níveis de crescimento vertical, atrelado à capacitação do servidor, mesmo que em menor percentual de avanço pecuniário, dadas as condições orçamentárias e financeiras do Município. Tais modificações podem ser acompanhadas da diminuição de referências relativas a avanços por tempo de serviço (algumas delas inatingíveis, como já mencionado), tornando o plano de carreira menos ligado à mera permanência no cargo, como na maior parte das instituições públicas (MARCONI, 2004).

GRÁFICO 3 – INADEQUAÇÕES DO PLANO DE CARREIRA E POLÍTICA REMUNERATÓRIA DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL



Para a maioria dos servidores questionados, os atuais sistemas de crescimento na carreira não contribuem para a melhoria do desempenho institucional da FAS, sendo que aproximadamente 65% deles são favoráveis à implantação de uma forma de avaliação de desempenho funcional que reflita no avanço da carreira e remuneração. Importante mencionar que já houve no Município a existência de gratificação “supostamente” vinculada ao desempenho funcional, denominada “Programa de Produtividade e Qualidade”, além de sistema de avaliação de competências. Tal gratificação foi extinta em 2013, via incorporação do seu respectivo valor ao vencimento básico dos servidores, sob a justificativa de que embora fosse conceitualmente verba remuneratória de natureza variável e vinculada a uma política de resultados, sua implementação já havia sido desvirtuada há bastante tempo, convertendo-se apenas em verba fixa de natureza precária (MAHLMANN, 2014). O sistema de avaliação por competências foi abandonado no mesmo ano, “entendido como um falso sistema de remuneração por mérito, em função da falta de garantia de igualdade de competição, da mutabilidade dos critérios de avaliação e da subjetividade do processo avaliativo” (MAHLMANN, 2014, p. 124).

Dos resultados dos questionários, vê-se a necessidade da retomada de tais instrumentos, porém com as modificações que se fizerem necessárias, a fim de constituírem formas efetivas de avaliação e respectivo reflexo salarial, não constituindo formas de retaliação e perseguições no ambiente de trabalho. Além disso, os resultados de tais avaliações devem orientar o planejamento das ações futuras de capacitação do servidor (MARCONI, 1999).

2.3.2.2 Processo decisório

Conforme exposto à Tabela 2, aproximadamente 91% dos servidores questionados são chamados para participar de tomadas de decisões, enquanto 95% afirmam que seu superior hierárquico lhe oferece oportunidade de opinar a respeito da execução dos trabalhos, inclusive quanto a sugestões de melhorias.

Segundo Rua (1999), para que a inovação ocorra, é essencial a democratização do conhecimento e das decisões, implicando descentralização, desconcentração e horizontalização. Líderes que descentralizam decisões e dão oportunidade de opinar e propor novas ideias aos seus subordinados podem instituir uma cultura organizacional que facilita as inovações, e assim influenciar os resultados organizacionais (DAMANPOUR e SCHNEIDER, 2009). Deve-se dar voz a todas as pessoas dispostas a experimentar e a aprender, as criativas, as que apontam falhas e contradições na organização (SCHWELLA, 2005).

O surgimento e o sucesso da inovação dependem menos dos insumos materiais do que do conhecimento, da criatividade e inventividade humanas e da capacidade empreendedora (intraempreendedorismo), não apenas dos ocupantes de posições de chefia e gerência, mas também de toda a equipe da organização (RUA, 1999). Intraempreendedorismo refere-se à forma de aplicação e prática do empreendedorismo interno à organização, ou seja, buscar fazer algo novo, diferente, mudar a situação atual e buscar novas oportunidades internamente à organização, tendo como foco a inovação (DORNELAS, 2003).

2.3.2.3 Processo de Aprendizado

As pessoas que fazem parte de uma organização captam, criam, armazenam, compartilham e aplicam conhecimento, o que torna importante os programas de educação e capacitação, aliado ao desenvolvimento de carreiras, visando o aumento da capacidade dos servidores na execução dos processos de trabalho, contribuindo para a melhoria do desempenho organizacional na Fundação (BATISTA *et al.*, 2014).

Quando se pensa em inovações na Fundação de Ação Social, sempre deverão ser levados em conta os seus servidores, haja vista que são as pessoas que fornecem as habilidades, conhecimentos e experiência necessários ao desenvolvimento organizacional (MOTTA, 1997). Neste sentido, o treinamento deverá ser largamente utilizado, tanto pelos conhecimentos que possa transmitir quanto como instrumento auxiliar na mudança das atitudes e comportamentos individuais (MOTTA, 1997).

Conforme exposto à Tabela 2, aproximadamente 87% dos servidores

questionados consideram o processo de aprendizagem dentro da Fundação inadequado às demandas e necessidades das suas rotinas de trabalho, sendo que 55% apontam a ausência de oferta de capacitação, ao passo que para os demais o conteúdo das capacitações são inadequados às rotinas de trabalho, conforme Gráfico 4. Tal constatação indica haver a necessidade de ampliação da oferta de capacitação aos servidores, além da customização dos treinamentos a serem realizados às rotinas de trabalho dos servidores.

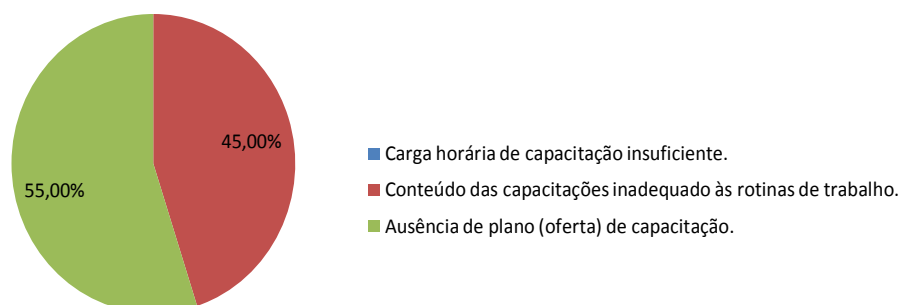
Aliada à capacitação dos servidores, há necessidade de implantação de práticas relacionadas diretamente à estruturação de processos organizacionais que funcionam como facilitadores de identificação, criação, armazenamento, disseminação e aplicação dos conhecimentos organizacionais, como melhores práticas (*best practices*), *benchmarking* interno e externo e organização da memória organizacional (lições aprendidas/banco de conhecimentos) (BATISTA *et al.*, 2014).

As melhores práticas são aquelas já avaliadas e comparadas com outras práticas e consideradas quase um padrão a ser seguido, podendo ser definidas como procedimento de validade para a realização de uma tarefa ou solução de um problema (SCHLESINGER *et al.*, 2008; BATISTA *et al.* 2005).

O *benchmarking* é um método estruturado de aprendizagem por meio da observação e adaptação das melhores práticas desenvolvidas por outras organizações e da aplicação desse novo conhecimento na melhoria dos processos de trabalho (SCHLESINGER *et al.*, 2008; BATISTA *et al.* 2005).

A memória organizacional é o repositório de conhecimentos e *know-how* do conjunto de indivíduos que trabalham em uma organização, tendo por finalidade preservar o conhecimento, a fim de permitir a socialização, uso, reuso, inovação e transformação daquele conhecimento, inclusive a conversão de conhecimentos tácitos em explícitos (SCHLESINGER *et al.*, 2008; BATISTA *et al.* 2005).

GRÁFICO 4 – INADEQUAÇÕES DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL



2.3.3 Organização e métodos de trabalho

Embora a Fundação de Ação Social possua um Regimento Interno, aprovado pelo Decreto Municipal 07/2007, que “disciplina a estrutura organizacional da Fundação, suas unidades administrativas, com suas respectivas atribuições gerais”, não existe um manual de procedimentos ou documento semelhante, que teria como objetivo descrever as atividades que interessam aos diversos setores da Fundação e explicitar como elas devem ser desenvolvidas, proporcionando métodos que possibilitem a execução uniforme dos serviços e coordenação das atividades dos departamentos, permitindo a consecução racional destes serviços (CURY, 2000).

A partir dos levantamentos realizados na Diretoria Financeira da Fundação, cujos resultados são melhores analisados adiante, há indicação que a elaboração de tal documento possa trazer melhoria no fluxo de trâmites, e consequentemente na eficiência organizacional, sendo que sua elaboração exigiria *a priori* a atualização do Regimento Interno, a exemplo da segregação da antiga Diretoria Administrativo-Financeira (DAF) em Diretorias Administrativa (DA) e Financeira (DF), exclusão da extinta Diretoria de Geração de Trabalho e Renda (DGTR) e inclusão do Controle Interno na estrutura organizacional, o qual deve ser exercido por servidor efetivo (estatutário), nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) (Acórdãos 97/08, 265/08 e 1024/15) e subordinar-se diretamente à Presidência (SILVA, 2013).

As perguntas de número 4 a 7 do questionário aplicado aos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação tratam da questão dos fluxos de trabalho, sendo que os resultados são apresentados na Tabela 4.

TABELA 4 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS AOS FLUXOS DE TRABALHO

PERGUNTA	SIM	NÃO
4 - A Coordenação na qual atua depende de diligências (tarefas) de outras Diretorias e/ou Coordenações?	100,00%	0,00%
5 - Atualmente as diligências (tarefas) demandadas de outras Diretorias e/ou Coordenações são cumpridas da forma ideal?	19,05%	80,95%
6 - As diligências (tarefas) a cargo de outras Diretorias e/ou Coordenações são motivo de ineficiência no trâmite de protocolos dentro da Coordenação?	83,33%	16,67%
7 - Acredita que caso haja melhoria das normativas internas, com normas quanto a procedimentos dentro da Fundação, haveria melhoria do retorno quanto às diligências (tarefas) a cargo de outras Diretorias e/ou Coordenações?	95,24%	4,76%

NOTA: Elaboração própria.

Assim como as demais organizações, a Fundação de Ação Social depende da interdependência entre suas diversas áreas. Tal fato é observável quando se vê que a totalidade dos servidores lotados na Diretoria Financeira reconhece que a Coordenação na qual atuam depende de tarefas a cargo de outras Diretorias ou Coordenações. Sendo assim, se tais tarefas não são desempenhadas da forma ideal,

conforme se infere das respostas aos questionários, tem-se um foco de ineficiência quanto às tarefas específicas a cargo da respectiva Coordenação dependente. Sob a ótica dos servidores questionados, a elaboração de um manual de procedimentos traria melhorias quanto ao retorno das tarefas demandadas de outras Diretorias ou Coordenações, melhorando a eficiência no trâmite de protocolos.

Thompson³ (1976 citado por CURY, 2000), partindo da abordagem de March & Simon em “Teoria das Organizações”⁴, explana que, em vista da estrutura das organizações proporcionarem numerosas esferas de racionalidade limitada, numa situação de interdependência faz-se necessário facilitar a ação coordenada desses elementos. Dada as características dos processos de trabalho na Fundação, padronizados e rotineiros, vê-se que a coordenação por padronização é a forma mais adequada a ser aplicada. A coordenação por padronização:

Exige a instituição de rotinas ou regulamentos que coagem a ação de cada unidade em posição em rumos condizentes com os tomados por outros do relacionamento interdependente. Uma importante suposição na coordenação pela padronização é que a normatização seja consistente internamente, exigindo, destarte, situações de trabalho relativamente estáveis, rotineiras, repetitivas e suficientemente poucas para permitirem a combinação das situações com regulamentos apropriados (CURY, 2000, p. 71).

Quanto à responsabilidade pela elaboração do manual de procedimentos, embora envolva os mais diversos setores da Fundação, caberia sua coordenação ao Controle Interno, como ação de controle prévio ou preventivo que antecede à conclusão da atividade administrativa (SILVA, 2013).

A forma mais eficiente de controle prévio é a formalização de normas, manuais e outras instruções que norteiam os atos da administração pública, dando padrão e qualidade aos atos. Nesse contexto deve-se registrar que a criação de normas e procedimentos não gera burocracia, pelo contrário, reduz e otimiza o tempo, evitando vícios e a cultura do “sempre foi feito assim” (SILVA, 2013, p. 7).

A elaboração de um manual de procedimentos, com os respectivos fluxos de trabalho, enquadra-se na perspectiva estrutural da mudança organizacional exposta por Motta (1997), quando através de um conjunto de normas e orientações determinam-se o comportamento das pessoas empenhadas nas tarefas da organização, com a definição prévia do papel formal dos funcionários como o fator primordial de eficiência. Inovar, segundo tal perspectiva, significa definir, e conforme as necessidades futuras, redefinir responsabilidades, com o intuito de eliminar a possibilidade de comportamentos discrepantes através de maior imposição e consciência sobre os limites da ação de cada agente envolvido nos processos de trabalho (MOTTA, 1997).

³ THOMPSON, J. D. **Dinâmica organizacional**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

⁴ MARCH, J.G. SIMON, H. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

Segundo Fiuza e Medeiros (2014), a falta de uma normatização para suas atividades é um fator que dificulta a extração de um bom desempenho dos funcionários públicos.

Segundo a classificação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a iniciativa da elaboração de um manual de procedimentos se encaixa nas inovações da dimensão de gestão “simplificação e modernização de procedimentos”, que tratam da forma como determinadas atividades são realizadas, visando tornar sua realização mais ágil e eficiente, com racionalização dos processos de trabalho (ENAP, 2001). Para o 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, coaduna-se à área temática relativa à melhoria dos processos de trabalho, que abrange o estabelecimento de parâmetros de qualidade, a análise e implementação de melhoria contínua e a simplificação e agilização de procedimentos (ENAP, 2015).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em Acórdão⁵ relativo ao resultado de auditorias de avaliação da governança e gestão de aquisições na Administração Pública Federal, explana que:

As normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo. Processos de trabalho são conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas). (TCU, 2015).

E complementa expondo que a padronização na execução dos processos de trabalho (TCU, 2015):

- a) evita a execução de uma mesma atividade por unidades diferentes;
- b) evita a existência de atividades sem um responsável claro e a não realização de algum procedimento essencial;
- c) evita a ocorrência de erros em procedimentos repetitivos e realização de retrabalho na execução de procedimentos;
- d) estabelece padrões de artefatos (minutas, modelos de documentos, checklists) a serem utilizados, que aumentam a produtividade dos processos e contribuem para a diminuição de erros.

Com vistas à elaboração do manual de procedimentos, através da verificação das espécies de expediente em trâmite na Diretoria Financeira de maior frequência, são expostos os fluxos de trabalho relativos aos processos de pagamento, prestação de contas, repactuação/reajuste/reequilíbrio econômico financeiro, prorrogação contra

⁵ TCU, Plenário, Acórdão nº 2.328/2015, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU 30.09.2015.

tual e procedimentos licitatórios, observando-se que quando da elaboração do manual pela Fundação deverão ser previstos os demais expedientes e envolvidas as demais Diretorias que fazem parte da estrutura organizacional. Ressalta-se, entretanto, que a verificação dos expedientes de maior frequência foi realizada com base em controles paralelos elaborados pela Diretoria Financeira, haja vista as limitações das informações do Sistema Único de Protocolo (SUP), sistema informatizado de trâmite processual, pois não permite diferenciação clara quanto aos tipos dos expedientes, por questões que perpassam a forma como se dá o cadastramento dos expedientes no setor de protocolo da Fundação, sem a devida diferenciação por objeto de solicitação.

O processo de pagamento é o expediente que se refere à remuneração dos fornecedores da Fundação pelos serviços prestados ou materiais entregues, partindo do momento de apresentação (protocolo) da nota fiscal de fornecimento até o arquivamento do respectivo processo na Coordenação de Contabilidade da Diretoria Financeira. A Tabela 5 expõe o total de empenhos emitidos pela Diretoria Financeira no ano de 2014, por órgão orçamentário, sendo que cada fundo sob gerência da Fundação constitui-se como um órgão orçamentário, além do próprio da Fundação. Considerando-se que para cada empenho é gerado no mínimo um processo de pagamento, vê-se o volume significativo desta espécie de expediente.

TABELA 5 – EMPENHOS EMITIDOS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO - 2014

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	EMPENHOS EMITIDOS
FMAS	3.278
FAS	1.531
FMCA	359
FMAD	65
FMPI	16
TOTAL	5.249

FONTE: SGP – Sistema de Gestão Pública.

NOTA: FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FAS – Fundação de Ação Social

FMCA - Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente

FMAD – Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente

FMPI – Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Na Figura 7 é exposto o fluxo de trabalho simplificado relativo ao processo de

pagamento, baseado em análise de processo já tramitado (Protocolo SUP 01-116324/2015).

FLUXO – PROCESSO DE PAGAMENTO ¹	
1 – Protocolo da Nota Fiscal relativa ao fornecimento no Setor de Protocolo da Fundação, com discriminação do respectivo empenho prévio (Artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/1964) e rol de documentos exigidos mencionados no Artigo 47 do Decreto Municipal nº 1.100/2014 (a exemplo de Certidões Negativas de Débitos), e outros que se fizerem necessários para a devida fiscalização contratual por parte do gestor do contrato.	
2 – Encaminhamento do Processo de Pagamento para atesto dos serviços prestados ou materiais entregues pelo gestor do contrato/registro de preços (§ 2º, Inciso III, do Artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Inciso XVI do Artigo 12 do Decreto Municipal nº 1.100/2014).	
3 – Trâmite da Diretoria responsável pelo contrato/aquisição à Superintendência da Fundação (Sigla FAS-1), para despacho quanto ao pagamento.	
4 – Trâmite da Superintendência da Fundação (Sigla FAS-1) para a Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3), com parecer favorável ao pagamento, para anexação das respectivas nota de empenho e conta processada correspondentes à despesa.	
5 – Trâmite da Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3) para a Coordenação de Contabilidade da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-2) para procedimentos de liquidação da despesa (Artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/1964).	
6 – Trâmite da Coordenação de Contabilidade da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-2) para a Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3), com informação quanto à liquidação e condição de despesa apta ao pagamento, além de levantamento quanto a retenções de tributos (INSS, IRRF, ISS), para pagamento pela Tesouraria da Coordenação Financeira.	
7 – Retorno do Processo de Pagamento a Coordenação de Contabilidade da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-2), para apropriação contábil de retenções de tributos (INSS, IRRF, ISS), conciliação contábil e arquivamento setorial.	

FIGURA 7 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PAGAMENTO

¹NOTA: Autoria própria baseada na análise do Protocolo SUP 01-116324/2015, consultável em <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/>.

O processo de prestação de contas é o expediente que se refere à apresentação da prestação de contas por parte de entidades conveniadas pela Fundação, que recebem recursos para consecução de determinado objeto previsto em convênio celebrado. A Tabela 6 expõe a evolução no número de convênios de 2009 e 2014. Considerando-se que para cada convênio há no mínimo um processo de prestação de contas, infere-se o volume desta espécie de expediente. Na Figura 8 é exposto o fluxo de trabalho simplificado relativo ao processo de prestação de contas, baseado em análise de processo já tramitado (Protocolo SUP 35-000936/2014).

TABELA 6 – NÚMERO DE CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) – 2009 A 2014

FUNDO	NÚMERO DE CONVÊNIOS DA FAS POR ANO - CONCEDENTE					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FMAS	224	281	285	325	232	237
FMCA	120	149	158	162	161	176
FMAD	10	29	47	51	54	64
FMPI	7	10	13	11	6	10
TOTAL	361	469	503	549	453	487
VARIAÇÃO % ANUAL	-	29,92%	7,25%	9,15%	-17,49%	7,51%

FONTE: SIT – Sistema Integrado de Transferências.
 NOTA: FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
 FAS – Fundação de Ação Social
 FMCA - Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente
 FMAD – Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente
 FMPI – Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

FLUXO – PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS¹

- 1** – Protocolo da Prestação de Contas no respectivo Núcleo Regional jurisdicionante da entidade social conveniada, com os documentos constantes no check list específico.
- 2** – Após receber a documentação conforme check list específico, o Núcleo Regional encaminha a Prestação de Contas ao gestor e responsável técnico, que avaliam a documentação, os itens/despesas adquiridos/realizadas em relação ao objeto e plano de aplicação, certifica-se da ação executada e anexa os Termos de Fiscalização (Artigo 21, Inciso I, da Resolução 28/2011 Tce-Pr, destinados a atestar a adequada utilização dos recursos e Cumprimento do Objeto (Artigo 21, Inciso V, da Resolução 28/2011 Tce-Pr). Autua o processo e encaminha à respectiva Diretoria jurisdicionante do convênio localizada na sede da Fundação (Diretoria de Proteção Social Básica – DPSB ou Diretoria de Proteção Social Especial – DPSE).
- 3** – A Diretoria referenda o processo de Prestação de Contas quanto às informações/cumprimento do objeto oriundas do Núcleo Regional. Se necessário, a Diretoria retorna o processo ao Núcleo Regional para revisão.
- 4** – A Diretoria encaminha o processo de Prestação de Contas para a Coordenação de Prestação de Contas da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-5), que analisa a Prestação de Contas quanto ao aspecto financeiro e período de aplicação dos recursos, emitindo o respectivo Parecer Financeiro.
- 5** – A Coordenação de Prestação de Contas da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-5) encaminha o processo de Prestação de Contas para a Diretoria jurisdicionante, que referenda a análise daquela coordenação.
- 6** – A Diretoria jurisdicionante encaminha o processo de Prestação de Contas para análise do Conselho Municipal jurisdicionante do convênio (CMAS, COMTIBA, CMDPI, CMDPPD), para manifestação no processo de Prestação de Contas quanto à execução e ao cumprimento do objeto do convênio.
- 7** – Encaminhamento do processo de Prestação de Contas para o Controle Interno da Fundação, para verificar o Termo de Fiscalização e, caso necessário, solicitar ao responsável técnico do convênio, e emissão do Relatório Circunstanciado (Artigo 22 da Resolução 28/2011 Tce-Pr) e realização de avaliações no Sistema Informatizado de Transferências (SIT).
- 8** – Encaminhamento do processo de Prestação de Contas para a Coordenação de Prestação de Contas da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-5), para finalizações no Sistema Informatizado de Transferências (SIT) e Transferência Voluntárias (TV), e posterior encaminhamento para o arquivo setorial.

FIGURA 8 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

¹NOTA: Autoria própria baseada na análise do Protocolo SUP 35-000936/2014, consultável em <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/>.

Os processos de repactuação/reajuste/reequilíbrio econômico financeiro são expedientes que se referem às alterações contratuais previstas em lei, abaixo definidas:

a) repactuação: é o instituto aplicado no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços celebrados pela Administração Pública, mediante a avaliação analítica da variação dos custos integrantes da planilha de formação de preços, constituindo espécie de reajuste (ZYMLER, 2010). Seu fato gerador é a entrada em vigência de lei ou novo acordo ou convenção coletiva que altere verbas trabalhistas de determinado setor, aumentando para o contratado o ônus financeiro a ser suportado no âmbito do ajuste administrativo, somente podendo ser efetivado após o

período de 12 meses (OLIVEIRA, 2014a).

b) reajuste: é cláusula necessária dos contratos administrativos, cujo objetivo é preservar o valor do contrato em razão da inflação. Possui periodicidade anual e deve ser estipulado por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos (OLIVEIRA, 2014a).

c) reequilíbrio econômico financeiro: também chamado de revisão, refere-se aos fatos supervenientes e imprevisíveis (como uma alteração na legislação tributária) ou previsíveis, mas de conseqüência incalculáveis (como a alteração na tarifa de transporte coletivo), que desequilibram a equação econômica do contrato (OLIVEIRA, 2014a).

Na Figura 8 é exposto o fluxo de trabalho simplificado relativo aos processos de repactuação/reajuste/reequilíbrio econômico financeiro, baseado em análise de processo já tramitado (Protocolo SUP 01-022918/2015).

Os processos de prorrogação referem-se aos expedientes que tratam das prorrogações contratuais permitidas em lei, sem que haja extrapolação dos limites de vigência contratual legais. Existem três possibilidades quanto ao prazo de vigência contratual, dependendo da espécie de contrato celebrado pela Fundação:

a) prorrogação por prazo indeterminado (Artigo 56, Parágrafo Único, da Lei nº 8.245/1991): nos casos de contratos de locação de imóveis para instalação dos equipamentos através dos quais a Fundação presta serviços socioassistenciais, como Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS);

b) prorrogação respeitando o prazo máximo de vigência contratual de sessenta meses (Artigo 57, Inciso II, da Lei nº 8.666/1993): nos casos de contratos de prestação de serviços contínuos, a exemplo dos serviços de limpeza e vigilância;

c) prorrogação respeitando o prazo máximo de vigência contratual de quarenta e oito meses (Artigo 57, Inciso VI, da Lei nº 8.666/1993): nos casos de contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática.

FLUXO – PROCESSO DE REPACTUAÇÃO/REAJUSTE/REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO¹

- 1** – Protocolo da solicitação de repactuação/reajuste/reequilíbrio econômico financeiro da contratada no Setor de Protocolo da Fundação, com a justificativa e comprovação conforme exigido no § 1º do Artigo 71 do Decreto Municipal nº 1.100/2014.
- 2** – Encaminhamento da solicitação à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para juntada de cópias do contrato originário e respectivos aditivos (§ 2º do Artigo 68 do Decreto Municipal nº 1.100/2014), e posterior encaminhamento à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para análise jurídica prévia e deferimento à solicitação.
- 3** – Encaminhamento da solicitação à Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3), instruída com despacho quanto aos parâmetros de cálculo a ser elaborado por esta Coordenação.
- 4** – Encaminhamento da solicitação à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), instruída com os respectivos cálculos econômico financeiros, para elaboração do respectivo Parecer de Diretoria, no qual constará as alterações contratuais e respectiva dotação orçamentária indicada pela Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3).
- 5** – Aprovado o Parecer de Diretoria em Reunião de Diretoria, encaminhamento da solicitação à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para emissão de parecer final quanto à solicitação.
- 6** – Encaminhamento da solicitação à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para emissão de Autorização para Aditar, na qual constarão as alterações contratuais, valores e dotação orçamentária indicada pela Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3).
- 7** – Retorno da solicitação à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para celebração do respectivo termo aditivo.
- 8** – Encaminhamento da solicitação à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para arquivamento após recolhidas as assinaturas do termo aditivo.

FIGURA 9 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSOS DE REPACTUAÇÃO/REAJUSTE/REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

¹NOTA: Autoria própria baseada na análise do Protocolo SUP 35-000936/2014, consultável em <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/>.

Na Figura 10 é exposto o fluxo de trabalho simplificado relativo aos processos de prorrogação contratual, baseado em análise de processo já tramitado (Protocolo SUP 01-102593/2015).

Os processos de licitação referem-se aos expedientes que tratam das aquisições da Fundação junto ao mercado, necessárias para a consecução de suas atividades, seja a contratação de serviços, seja a aquisição de materiais de consumo e permanente via Sistema de Registro de Preços (SRP).

FLUXO – PROCESSO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL¹

- 1** – Apresentação de justificativa detalhada da necessidade e do interesse na continuidade do contrato pelo gestor do respectivo contrato a ser prorrogado (Artigo 69, Inciso I, letra “a”, do Decreto Municipal nº 1.100/2014), com a indicação da fonte de custeio necessária (Fonte de Recurso e XC) e levantamento de orçamentos para o serviço indicando a vantajosidade da prorrogação contratual.
- 2** – Expedição de ofício da Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3) para o contratado, propondo a prorrogação contratual.
- 3** – Retorno do contratado à Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3), com anuência expressa em relação à prorrogação, concordando em manter os preços até então praticados e dando plena e irrestrita quitação de todas as obrigações do Ente municipal relativa aos pagamentos (Artigo 69, Inciso I, letra “d”, do Decreto Municipal nº 1.100/2014).
- 4** – Encaminhamento do processo de Prorrogação Contratual à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), acompanhado de comprovação de cadastro municipal atualizado atestando regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista do contratado, para análise jurídica quanto à possibilidade de prorrogação contratual.
- 5** – Encaminhamento do processo de Prorrogação Contratual à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para elaboração do respectivo Parecer de Diretoria, no qual constarão as informações quanto à prorrogação contratual e a respectiva dotação orçamentária indicada pela Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3).
- 6** – Aprovado o Parecer de Diretoria em Reunião de Diretoria, encaminhamento da solicitação à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para emissão de parecer final quanto à prorrogação.
- 7** – Encaminhamento do processo de Prorrogação Contratual à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para emissão de Autorização para Aditar, na qual constarão as informações quanto à prorrogação, valores e dotação orçamentária indicada pela Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3).
- 8** – Retorno do processo de Prorrogação Contratual à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para celebração do respectivo termo aditivo.
- 9** – Encaminhamento do processo de Prorrogação Contratual à Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3), para arquivamento após recolhidas as assinaturas do termo aditivo.

FIGURA 10 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

¹NOTA: Autoria própria baseada na análise do Protocolo SUP 01-102593/2015, consultável em <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/>.

Na Figura 11 é exposto o fluxo de trabalho simplificado relativo aos processos de licitação, baseado em análise de processo já tramitado (Protocolo SUP 01-011340/2015).

FLUXO – PROCESSO DE LICITAÇÃO¹

- 1** – Elaboração do Termo de Referência pelo gestor da contratação, com a especificação do objeto, valor orçado, justificativa e indicação orçamentária para o bem/serviço proposto (Artigo 33 do Decreto Municipal nº 1.100/2014). Em caso de serviço contínuo com necessidade de elaboração de planilha de custos pormenorizada, conforme consulta prévia à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), encaminhamento à Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3), para prévia elaboração, baseada nas especificações, quantitativos e orçamentos informados pelo gestor da contratação.
- 2** – Após elaboração do Termo de Referência e Planilha de Custos, conforme o caso, elaboração de Parecer de Diretoria por parte da Diretoria atendida pela contratação, e respectiva aprovação em Reunião de Diretoria.
- 3** – Após elaboração do Termo de Referência e Planilha de Custos, conforme o caso, e aprovado o Parecer de Diretoria, encaminhamento para abertura de processo (protocolo) pela Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL).
- 4** – Montagem de Autorização para Licitar pela Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL) e encaminhamento à Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3) para dotação orçamentária, sujeita à aprovação da Comissão Deliberativa da Secretaria Municipal de Finanças (SMF).
- 5** – Após aprovada a Autorização para Licitar pela Comissão Deliberativa da Secretaria Municipal de Finanças (SMF), avaliação da modalidade de licitação, designação do pregoeiro responsável pela licitação e elaboração do edital licitatório pela Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL).
- 6** – Submissão do edital licitatório à Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para análise prevista no Parágrafo Único do Artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/1993.
- 7** – Encaminhamento para a Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL) para procedimentos de Publicação de Aviso de Licitação no Diário Oficial Eletrônico do Município (DOM) e Jornal de Grande Circulação, e no Diário Oficial da União (DOU) em caso de contratação envolvendo fontes de recursos federais (Artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/1993).
- 8** – Fase externa da licitação com procedimentos a cargo da Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL), tais como análise de impugnações ao edital, apresentação de lances dos proponentes e posterior apresentação de documentação (proposta) pela empresa detentora do menor preço, análise da proposta pelo pregoeiro, com consulta à Coordenação Financeira da Diretoria Financeira (Sigla FASDF-3) em caso de apresentação de planilha de custos.
- 9** – Encaminhamento da proposta para a Gerência de Segurança do Trabalho da Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH), para análise do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).
- 10** – Expedição e publicação de Ata de Julgamento, Edital de Julgamento e Termo de Adjudicação/Homologação da licitação pela Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL).
- 11** – Encaminhamento do processo licitatório para a Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ), para elaboração de minuta do contrato.
- 12** – Encaminhamento para a Coordenação Administrativa da Diretoria Administrativa da Fundação (Sigla FASDA-3) para cadastro de minuta do contrato no sistema informatizado E-Governe.
- 13** – Encaminhamento para a Coordenação Financeira da Diretoria Financeira da Fundação (Sigla FASDF-3) para parcelamento do valor global do contrato no sistema informatizado E-Governe.
- 14** – Encaminhamento para a Assessoria Jurídica da Fundação (Sigla FASAJ) para elaboração do termo de contrato definitivo.
- 15** – Após recolhimento de assinaturas no termo de contrato, encaminhamento para arquivamento setorial na Comissão Permanente de Licitação da Fundação (Sigla FASDACPL).

FIGURA 11 – FLUXO DE TRABALHO SIMPLIFICADO – PROCESSO DE LICITAÇÃO

¹NOTA: Autoria própria baseada na análise do Protocolo SUP 01-011340/2015, consultável em <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/>.

2.4 INOVAÇÕES DE PROCESSO

Inovações de processo referem-se à implementação de equipamentos e softwares novos ou substancialmente melhorados em atividades auxiliares de suporte

na prestação de serviços, sendo que a implementação de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) novas ou significativamente melhoradas é considerada uma inovação de processo se ela visa melhorar a eficiência e a qualidade de uma atividade auxiliar de suporte.

As perguntas de número 17 a 19 do questionário aplicado aos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação tratam da questão dos sistemas informatizados envolvidos na execução dos trabalhos dentro daquela Diretoria, sendo que os resultados são apresentados na Tabela 7.

TABELA 7 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO RELATIVAS AOS SISTEMAS INFORMATIZADOS

PERGUNTA	SIM	NÃO
17 – Os sistemas informatizados envolvidos na execução dos trabalhos dentro da Coordenação são adequados?	39,13%	60,87%
19 – Os sistemas informatizados envolvidos na execução dos trabalhos dentro da Coordenação oferecem opções adequadas de relatórios gerenciais, evitando a necessidade de elaboração de controles em separado?	21,74%	78,26%

NOTA: Elaboração própria.

Quanto à adequação dos sistemas informatizados à execução dos trabalhos dentro das Coordenações da Diretoria Financeira, 60,87% os consideram inadequados, ao passo que para 78,26% os sistemas informatizados não oferecem opções adequadas de relatórios gerenciais, tornando necessária a elaboração de controles em paralelo aqueles sistemas informatizados.

Através da análise das respostas à questão aberta de número 18, apontam-se algumas oportunidades de inovação de processo quanto ao aperfeiçoamento das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

A primeira delas refere-se especificamente aos processos de prestação de contas, que se referem à apresentação da prestação de contas por parte de entidades conveniadas pela Fundação, que recebem recursos para consecução de determinado objeto previsto em convênio celebrado. Atualmente, as entidades conveniadas tomadoras de recursos são obrigadas a alimentar com informações dois sistemas informatizados: o Transferências Voluntárias (TV), da Prefeitura Municipal de Curitiba (acessível pelo link <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/empresa /transferencias-voluntarias/1042>), e o Sistema Integrado de Transferências (SIT), do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) (acessível pelo link <http://www.tce.pr.gov.br/conteudo/sistema-integrado-de-transferencias-sit/53/area54>). Embora o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) tenha disponibilizado os layouts para importação de arquivos de um sistema para o outro, em uma situação na

qual as entidades precisariam alimentar somente o sistema informatizado Transferências Voluntárias (TV), a partir do qual haveria importação de arquivos para a alimentação automatizada do Sistema Integrado de Transferências (SIT), até o momento a Fundação não conseguiu tal implementação junto ao Instituto Curitiba de Informática (ICI), organização social de direito privado sem fins lucrativos responsável pela prestação de serviços de informática para a Administração Municipal. Tal situação acarreta a necessidade dos técnicos responsáveis pela análise de tais prestações de contas conferirem e acompanharem a alimentação das informações nos dois sistemas informatizados, foco assim de ineficiência que poderia ser evitada com a conversação entre ambos os sistemas e migração de arquivos entre eles. Tal fator afeta inclusive a tempestividade no envio de informações ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), passível de multa em casos de atrasos. Como se vê, a implementação da compatibilidade entre ambos os sistemas informatizados, Transferências Voluntárias (TV) e Sistema Integrado de Transferências (SIT), refere-se à melhoria de baixa complexidade frente ao ganho de eficiência que pode propiciar em curto prazo.

Outro ponto relativo às tecnologias de informação e comunicação (TIC) refere-se à necessidade de customização dos sistemas informatizados, haja vista a atual necessidade de elaboração de controles paralelos quanto a relatórios gerenciais. Além disso, quando identificados erros ou falhas de alimentação junto aos sistemas informatizados, são necessárias aberturas de demandas junto ao Instituto Curitiba de Informática (ICI), as quais são de demorado atendimento, conforme levantado via questionários.

Ressalta-se ainda as limitações das informações do Sistema Único de Protocolo (SUP), sistema informatizado de trâmite processual, pois não permite diferenciação clara quanto aos tipos de expedientes, por questões que perpassam a forma como se dá o cadastramento dos expedientes no setor de protocolo da Fundação, sem a devida diferenciação por objeto de solicitação, o que dificulta a construção de indicadores de volume processual por tipo de tarefa e respectiva produtividade das coordenações.

Do exposto quanto às oportunidades de inovação de processo via tecnologias de informação e comunicação (TIC), vê-se que embora existam, sua implementação perpassa pela melhoria de retorno da atual prestadora de serviços de informática para a Administração Municipal.

3 ALTERNATIVAS DE CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS NA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Assim como toda a Administração Pública, nas três esferas federal, estadual e municipal, a Fundação de Ação Social, para a regular consecução de suas atividades, tem necessidade de recorrer ao mercado, adquirindo bens e serviços, dada a impossibilidade da Fundação em atender suas necessidades de bens ou serviços com os seus recursos humanos e materiais próprios, considerados como dados fixos em vista da obrigatoriedade de concurso público e estabilidade do servidor público. Para tanto, conforme cada necessidade de aquisição identificada, a Fundação deverá analisar a melhor forma quanto ao procedimento de aquisição, envolvendo a formatação da licitação e o tipo de instrumento contratual a ser celebrado, visando a melhor aquisição com os menores custos de transação envolvidos.

Este capítulo objetiva analisar oportunidades de inovações organizacionais a serem implementadas no que se refere às melhores formas de contratação entre a Fundação de Ação Social e particulares. Para tanto, explanar-se-á acerca da Teoria dos Custos de Transação, os quais estão presentes nas aquisições acima mencionadas. Após, passa-se a análise e comparação quanto às formas de contratação possíveis para cada necessidade de aquisição apresentada pela Fundação, comparando-se os instrumentos contrato e convênio e o sistema de registro de preços como opção ao contrato.

Quanto à comparação entre as formas de contratação via celebração de contrato e convênios, ela dá-se sob o contexto no qual a Fundação possui a necessidade dos serviços prestados pelas organizações sem fins lucrativos, em face de sua incapacidade de fornecer e ampliar a oferta desses serviços por meio de sua estrutura própria, dada a restrição de recursos para tanto, somada às vantagens de atuar em parceria com tais organizações, como internalizar o conhecimento especializado (expertise) dessas organizações, fortalecer sua rede de atuação, aproveitar sua capilaridade territorial, suprimir a falta de quadros da burocracia para a implementação de políticas públicas da assistência social, custos menores de execução de ações e programas por intermédio delas e a proximidade daquelas com as demandas e expectativas dos beneficiários diretos da ação governamental (LOPEZ e ABREU, 2014).

3.1 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

À luz da teoria neoclássica tradicional, a razão de ser da firma é transformar

insumos (trabalho, matérias-primas e capital) em produtos, segundo uma função de produção, cabendo a ela tomar decisões de produção com base na minimização de custos e maximização de lucros, baseada na pressuposta racionalidade perfeita dos agentes, informação completa e auto-regulamentação do sistema econômico pelo sistema de preços; aspectos organizacionais ou de relacionamento com clientes e fornecedores são sumariamente ignorados, de tal modo que a firma pode ser representada como uma função de produção, cujas entradas são os vários insumos necessários à produção e as saídas os bens produzidos por ela (AZEVEDO, 2004).

Buscando uma visão mais aprofundada da firma, com o fim de compreender o seu escopo, abrangência e limites, Ronald Coase publica, em 1937, *The nature of the firm*, no qual indaga o porquê de haver firmas, haja vista que sendo toda a produção regulada pelo mecanismo de preços, ela poderia dar-se sem a constituição daquelas. A resposta é baseada no fato de que enquanto fora das firmas a alocação de recursos é regulada pelo sistema de preços, dentro delas é exercida por um empresário, sendo os mercados e as firmas formas alternativas de dirigir a produção (COASE, 1937). Isso porque existem custos em utilizar o mecanismo de preços via mercados, denominados custos de transação. As trocas, o estabelecimento de acordos ou qualquer resultado de uma transação entre agentes econômicos apresentam custos, que podem ser custos de coleta de informações, de negociação, e formulação e gestão de contratos que acompanham aquelas transações (AZEVEDO, 2004). Dessa forma, a origem da firma se deve ao fato de haver custos em negociar nos mercados que podem ser evitados ou reduzidos ao se organizar a produção de um determinado bem ou serviço internamente, através de relações de autoridade ou sob comando de um coordenador que direciona a alocação dos recursos (PESSALI, 1998).

A firma surge quando há necessidade de relações para as quais contratos complexos e de curto prazo sejam custosos, seja diante das dificuldades dos agentes de prever acontecimentos futuros, seja pela natureza incompleta dos contratos e indiferença do contratado para os serviços em agir dentro de um conjunto de tarefas (PESSALI, 1998). Nesse ponto, surge outra dúvida respondida por Coase (1937): se a produção interna pela firma reduz ou elimina os custos de transação, por que há transações realizadas através de mercados, externas às firmas? Coase (1937) responde explanando que há limites para a internalização de atividades pelas firmas, dados pelos retornos decrescentes na atividade de administração conforme se agrega mais transações pela firma, tendência de elevação de falhas na alocação de fatores conforme o crescimento de transações sob o comando dos empresários e

administradores e elevação de preços de alguns fatores de produção em função do crescimento da firma.

Dentro desse contexto, os determinantes do escopo e limites da firma, determinados pela quantidade de transações que executará internamente, dependerá dos custos da organização interna da firma, ligados ao aumento da dispersão espacial das transações organizadas pela firma, aumento da diversidade dessas transações e aumento da probabilidade de mudanças nos preços relevantes às atividades incorporadas (COASE, 1937). Dessa forma, os limites de expansão da firma estão determinados pelo ponto em que os custos internos da organização da produção de um bem ou serviço, (custos de produção mais custos de administração das transações necessárias a essa produção) atinjam os custos de comprá-lo no mercado ou de outra firma (custos de produção mais custos de transações necessárias a essa compra), prevalecendo entre os custos de compra no mercado os que forem menores, dependendo dos custos de transação que implicarem (COASE, 1937).

Trazendo tal análise à questão da terceirização no setor público, ou seja, a contratação de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos para prestação de serviços à Administração Pública, através do mecanismo de mercado, portanto, a qual se tornou frequente principalmente após a Reforma Administrativa de 1995, que trouxe consigo a extinção de diversas carreiras de nível médio, vê-se que a mesma trouxe melhoria da eficiência administrativa, tendo em vista que a prestação de serviços instrumentais, ou seja, atividades-meio, por empresas especializadas permite à Administração Pública concentrar-se sua atenção na prestação de atividades-fim (OLIVEIRA, 2014a). Em que pesem os custos de transação despendidos pela Administração Pública na contratação dos serviços terceirizados, como os trâmites licitatórios, elaboração de contratos e posterior gestão e fiscalização dos mesmos, a terceirização ainda é menos custosa em comparação à realização de tais serviços por meio de quadro próprio. Na seção seguinte são melhores discriminados os custos para se estabelecer e cumprir contratos e seus respectivos fatores determinantes.

3.1.1 Custos de contratação

Como já mencionado, os custos de transação referem-se aos custos pelos quais se incorre quando se recorre ao mercado para a realização de determinadas transações que são menos custosas por essa via em cotejo à sua realização interna à firma ou órgão público (opção de comprar no mercado a fazer internamente). Eles são custos incorridos no alinhamento prévio dos incentivos à transação (*ex ante*), no

momento da contratação, e na aplicação das regras legais de controle da execução do contrato (*ex post*), no momento posterior à contratação, quando da vigência do termo celebrado.

Os custos de transação *ex ante* referem-se: a) à negociação; b) à confecção e discussão das cláusulas contratuais; c) ao estabelecimento de garantias do cumprimento do contrato (SILVA, 2011; PESSALI, 1998). Já os custos de transação *ex post* são relativos: a) aos custos de má adaptação ao contrato estabelecido; b) aos esforços bilaterais na correção dos desalinhamentos e desvios de rota face ao inicialmente contratado, via renegociação do contrato em decorrência da má adaptação a esse; c) aos custos de organização da estrutura necessária para o acompanhamento, fiscalização da execução do contrato e foro de resolução de disputas; d) aos custos de assegurar os compromissos assumidos (SILVA, 2011; PESSALI, 1998).

Para Williamson (1985), não se pode garantir a partir das características *ex ante* da contratação todos os eventos recorrentes ao longo da execução das transações, dados os atributos comportamentais do homem (racionalidade limitada e oportunismo) os atributos complexos das próprias transações (especificidade dos ativos e frequência) e a relação de tais fatores com o ambiente em que operam tais transações (incerteza).

Dentro desse contexto, os custos *ex ante* e *ex post* devem ser considerados simultaneamente na avaliação quanto à realização dos contratos, e somente diante de sua definição é que a escolha quanto à forma de organizar as transações se dará. Williamson (1985) explana que, embora seja tarefa praticamente impossível a avaliação e mensuração simultânea de custos *ex ante* e *ex post*, não é preciso que sejam calculados tais custos segundo valores absolutos, mas apenas que se possa, no momento da decisão quanto às transações, confrontar um modo de contratação a outro, cada qual caracterizado pela presença, em diferentes níveis, de cada fator de perturbação (racionalidade limitada, oportunismo, especificidade dos ativos, frequência e incerteza), dentro dos arranjos institucionais existentes mantendo constantes os custos de produção ou as tecnologias utilizadas, com vistas a definir a forma eficiente esperada de organização.

Racionalidade limitada refere-se ao fato do agente econômico ser pretensamente racional, mas somente em parte atingir a racionalidade pretendida. Os agentes pretendem serem racionais, no sentido maximizador, mas só conseguem sê-lo parcialmente, posto que sua capacidade cognitiva, ou seja, sua capacidade de

conhecer, adquirir habilidades, e seu tempo para a tomada de decisões são limitados (PESSALI, 1998).

Quanto ao oportunismo, entende-se que os indivíduos são considerados fortemente auto-interessados, podendo, se for de seu interesse, mentir, trapacear, quebrar promessas, esconder informações ou revelá-las de forma parcial ou distorcida, em suma, agem estrategicamente em seu exclusivo benefício (PESSALI, 1998; AZEVEDO, 2004).

Dados tais pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo), Williamson (1985) descarta dois tipos extremos de contratação: de complexidade intratável e de simplicidade ingênua. Referem-se a contratos inerentemente incompletos dada a racionalidade limitada, que exigiria monitoramento completo *ex post*. Além disso, devem ser vistos como meras promessas entre as partes, o que implica incorrer em custos *ex ante* para verificação da credibilidade ou confiabilidade das partes envolvidas na celebração contratual. Dessa forma, os contratos devem conter salvaguardas e precauções para a presença e os efeitos negativos ou contraproducentes oriundos da presença da racionalidade ilimitada e oportunismo, inclusive a definição de foro para a resolução de eventuais conflitos, incorrendo-se assim em custos de transação.

Tratadas as perturbações comportamentais, passa-se a verificar a natureza e características das transações, as quais definem a magnitude dos custos de transação, e por conseguinte, as formas organizacionais que mais se adéquam àquelas características. Williamson (1985) define as características ou dimensões das transações a serem analisadas com o fim de verificar a melhor forma de organização daquelas transações: a) a especificidade dos ativos envolvidos na transação; b) o grau de incerteza subjacente à transação; c) a frequência dessas transações.

A especificidade dos ativos refere-se ao grau em que um ativo pode ser reempregado para usos alternativos ou por outros agentes sem que haja perda de sua capacidade ou valor produtivo, podendo se apresentar de diversas formas (WILLIAMSON, 1991):

- a) especificidade geográfica ou locacional, em que a proximidade entre estágios sucessivos da transação é importante, proporcionando economias em estoque, transporte, conservação, controle de poluição, etc.;
- b) especificidade física do ativo, como em moldes ou materiais especiais, máquinas de único uso, etc.;
- c) especificidade do capital humano, obtida sobretudo através do *learning by doing*;

- d) ativos dedicados, feitos sob encomenda ou para atender exclusivamente um certo cliente;
- e) ativos de qualidade superior ou relacionados a padrões ou marcas;
- f) especificidade temporal, onde o tempo envolvido no desenrolar da transação pode implicar em perda de valores transacionados, como no caso de produtos perecíveis.

O maior grau de especificidade dos ativos está associado à necessidade de maiores salvaguardas contratuais e a um maior interesse em estender a duração do contrato (PESSALI, 1998). Como exemplo, um fornecedor de uma indústria automobilística que produz peças customizadas faz diversos investimentos cujo retorno depende da continuidade de suas vendas para aquela indústria. Assim, tem-se duas situações (PESSALI, 1998):

- a) ativos com alto grau de especificidade, que incorrem em gastos irrecuperáveis, onde a quebra do contrato implica expor o ativo à perda total de seu valor produtivo ou usos alternativos de baixo retorno;
- b) ativos pouco ou nada específicos, que não incorrem em gastos irrecuperáveis, pois encontram facilmente usos alternativos de mesmo retorno ou clientela, por tratar-se de bens ou serviços de características padronizadas e utilização geral ou ampla.

Dessa forma, quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte dos agentes envolvidos na transação, ou seja, maiores são os custos de transação. Williamson (1985) chama atenção ao fato que, na presença de especificidade dos ativos, uma transação inicialmente feita por um processo de licitação ou com muitos ofertantes pode ter esse processo de contratação discreta fortemente atingido em sua eventual renovação, pois o primeiro ganhador pode, ao longo do contrato, criar vantagens de custos ou conhecimentos técnicos ou administrativos que se farão presentes nas licitações futuras e pesarão a seu favor. Tal fato poderá ser reforçado conforme se exijam atestados de capacidade técnica baseados em serviços semelhantes prestados pelos proponentes quando da realização do certame licitatório pela Administração Pública.

A incerteza é oriunda do oportunismo individual dos agentes e amplia as lacunas que um contrato não pode cobrir, pois em um ambiente de incerteza, os agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros, e assim o espaço para renegociação é maior (AZEVEDO, 2004).

A frequência é uma medida de recorrência com que uma transação se efetiva. Quanto maior a frequência (AZEVEDO, 2004):

- a) menores serão os custos fixos médios associados à coleta de informações e à

elaboração de um contrato complexo que imponha restrições ao comportamento oportunista;

b) os agentes terão motivos para não impor perdas aos seus parceiros, já que uma atitude oportunista pode implicar a interrupção da transação e conseqüente perda dos ganhos futuros derivados da troca.

Assim, nas transações recorrentes, as partes podem desenvolver reputação, o que limita seu interesse em agir de modo oportunista para obter ganhos de curto prazo. Há uma relação positiva entre a freqüência das transações e a internalização da recorrente transação (Williamson, 1991).

Williamson (1985) propõe uma ordenação dos diversos modos de realizar determinada transação, conforme o nível de perturbação dos fatores acima mencionados, começando pelo mercado *spot*, passando pelas chamadas formas híbridas, terminando na hierarquia, ou seja, uma única firma abarcando as transações respectivas. Conforme se caminha por essa ordenação de formas organizacionais, ganha-se em controle sobre a transação, ao passo que perde-se em capacidade de resposta a estímulos externos.

As formas híbridas referem-se como acordos ou contratos entre firmas, a exemplo de franquias e *joint venture*, sendo a melhor forma de organização das transações quando especificidade dos ativos e incerteza são os principais componentes a se considerar e estão presentes em intensidade mediana (PESSALI, 1998). Entretanto, num ambiente com alto grau de incerteza, as formas híbridas tendem a ser as mais prejudicadas por não poder contar com a hierarquia como forma de decisão rápida para adaptação às freqüentes mudanças, nem com a discrição anônima dos mercados para mudar fornecedores ou clientes com a rapidez necessária (PESSALI, 1998). Embora a elevação do grau de incerteza seja prejudicial a todas as formas de organização, são as formas híbridas as mais suscetíveis a seus efeitos negativos, tendendo a desaparecer, ficando a escolha da forma organizacional entre a hierarquia e mercados, a qual dependerá da especificidade do ativo em questão, como exposto na Figura 12.

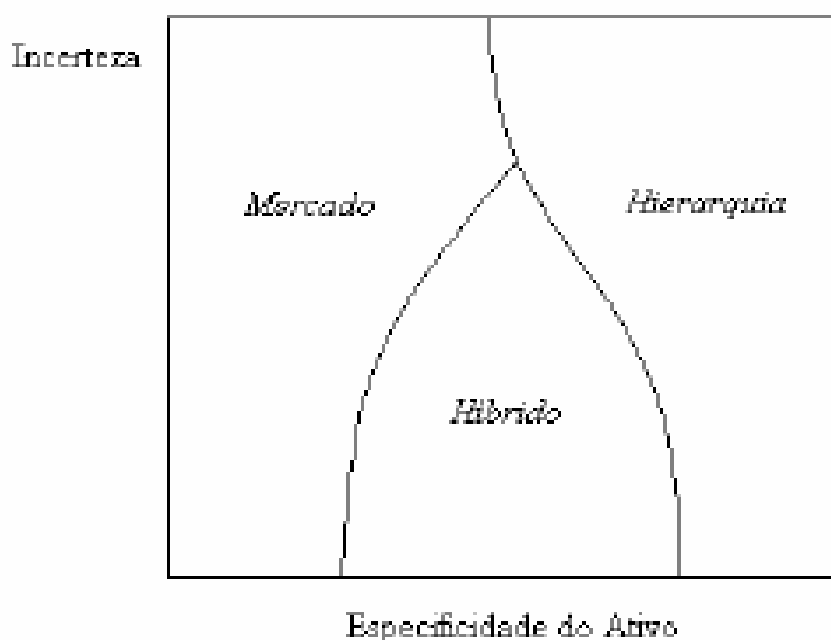


FIGURA 12 – RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS À INCERTEZA
 FONTE: WILLIAMSON, 1991.

Assim, tem-se que:

- a) os mercados são, a princípio, a forma mais eficaz de organizar a produção de bens não específicos, dada a capacidade em agregar demandas com vantagens em economias de escala e escopo;
- b) a hierarquia, ou seja, a firma, é capaz de realizar com menores custos conjuntos (produção e transação) as transações com especificidade dos ativos, pois nestes casos há acentuadas relações bilaterais que são coordenadas a custos mais baixos nas firmas em cotejo aos mercados.

Nas seções seguintes, serão vistas as três formas de contratação na Fundação de Ação Social, contrato, convênio e registro de preços, e analisada a melhor forma de contratação para cada necessidade e serviço/bem a ser adquirido, com base na teoria dos custos de transação acima exposta.

3.2 CONTRATOS X CONVÊNIO

Para que se possa analisar a melhor forma de contratação para as necessidades com que se depara a Fundação de Ação Social, a primeira conceituação necessária a fazer refere-se à diferenciação entre os instrumentos legais contrato e convênio. Entretanto, o termo contrato aqui mencionado referir-se-á aos contratos administrativos, que “são os ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para execução

de atividades de interesse público” (OLIVEIRA, 2014a, p. 205). Nos termos da Lei 8.666/1993, que dispõe sobre as normas para licitações e contratos da Administração Pública no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993). Os contratos administrativos ora referidos diferenciam-se dos demais contratos privados, em especial quanto às cláusulas necessárias (previstas no artigo 55 da lei 8.666/1993) e exorbitantes (previstas no artigo 58 da lei 8.666/1993), que conferem superioridade à Administração em detrimento do particular. Além disso, em regra, todo contrato administrativo deve ser precedido de licitação pública (prevista nos artigos 30 a 53 da lei 8.666/1993), procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, e que visa afastar a arbitrariedade na seleção do contratante de modo a propiciar a qualquer interessado participar da disputa pela contratação (BOCCHI, 2009; MEIRELLES, 2006; JUSTEN FILHO, 2010).

Do ponto de vista da teoria econômica, uma licitação para compra nada mais é que um leilão reverso, no qual um jogador chamado comprador recebe cotações para aquisição de um bem ou serviço de dois ou mais jogadores chamados vendedores ou licitantes, após anunciar as regras para a escolha da oferta mais vantajosa (FIUZA e MEDEIROS, 2014).

Convênios referem-se a:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgãos da administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, das esferas federal, estadual, distrital ou municipal, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos (TCU, 2013, p. 17).

Nos convênios, os partícipes (concedente e conveniente) possuem objetivos institucionais comuns e pretendem alcançar objetivos comuns (OLIVEIRA, 2014a). Envolvem as transferências voluntárias de recursos, ou seja, as que não decorram de determinação legal. São regidos pela lei 8.666/1993 (em especial seu artigo 116), aplicável às três esferas governamentais, além das Resoluções de números 28/2011 e 46/2014 e Instrução Normativa nº 61/2011, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), aplicáveis ao Estado do Paraná e municípios paranaenses. No

Município de Curitiba, os contratos e convênios são regulamentados pelo Decreto 1.644, de 17 de dezembro de 2009, alterado pelo Decreto 1.100 de 18 de novembro de 2014.

Os auxílios, subvenções sociais e contribuições constituem as espécies de transferências voluntárias de recursos, cujo instrumento jurídico de formalização é o convênio. Auxílios são dotações derivadas diretamente da lei orçamentária que constituem transferência de capital para investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, podendo cobrir despesas com ampliação, reforma, aquisição de equipamentos e sua instalação, bem como a aquisição de material permanente, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços (BARBOSA e OLIVEIRA, 2004; REIS, 2008). No município de Curitiba, tais transferências são autorizadas via emendas parlamentares ao orçamento ou repasses mediante aprovação de projeto pelo conselho de direitos correspondente. Subvenções sociais são transferências de recursos que independem de lei específica a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio (BARBOSA e OLIVEIRA, 2004). Contribuições são transferências de recursos com a finalidade de cobrir despesas correntes, concedidas em virtude de lei, destinadas à pessoa jurídica de direito público ou privado sem fins lucrativos, em razão de suas atividades de caráter social, sem a exigência de contraprestação direta em bens ou serviços (REIS, 2008). No município de Curitiba, tais transferências são autorizadas via emendas parlamentares ao orçamento ou repasses mediante aprovação de projeto pelo conselho de direitos correspondente.

Importante mencionar que os auxílios e contribuições diferem-se quanto às subvenções sociais, pois não são transferências voluntárias de caráter continuado, sendo geralmente realizadas por repasse único para a consecução dos objetivos previstos em projeto com finalidade específica. Ao contrário, as subvenções sociais caracterizam-se por repasses continuados bimestrais, conforme a execução dos serviços sociassistenciais, à semelhança de um contrato de prestação de serviços. Conforme o Parágrafo Único do Artigo 16 da Lei nº 4.320/1964, “o valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados” (BRASIL, 1964).

Expostos os instrumentos jurídicos convênio e contrato, passa-se à análise comparativa entre ambos.

Quanto aos interesses que levam à celebração de um e outro, enquanto o convênio trata-se de ajuste calcado em interesses recíprocos, o contrato pauta-se por interesses opostos e contraditórios; o vendedor busca o maior preço; o comprador o menor. No convênio as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar objetivos comuns; no contrato, as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma).

Uma diferenciação importante refere-se ao fato de que:

No contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas da sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas (DI PIETRO, 2005, p. 251).

No contrato, a pessoa jurídica é contratada para prestar certo serviço, sendo que ao contratante interessa o cumprimento do que foi avençado, sob pena de punições à contratada. No convênio, há ausência de vinculação contratual, dada a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória e de sanções por inadimplência (ARAUJO, 1992).

No Município de Curitiba, as entidades tomadoras de recursos via convênios devem prestar contas tanto ao concedente (municipalidade), quanto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), via o Sistema Integrado de Transferências (SIT). Quanto ao controle diferenciado para os contratos, o mesmo não afasta a competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) no seu papel de controle externo, sendo que as informações quanto aos contratos da municipalidade com terceiros são fornecidas via o Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM).

Uma importante alteração legislativa recente foi a aprovação da lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as pessoas jurídicas sem fins lucrativos, criando dois novos instrumentos jurídicos relativos às transferências voluntárias em substituição ao convênio: o termo de colaboração e o termo de fomento.

Termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública (BRASIL, 2014, p.2).

Termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de

chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014, p. 2).

Como principais inovações, além da criação dos dois novos instrumentos jurídicos acima mencionados, tem-se:

- a) obrigatoriedade de realização de chamamento público para a seleção das organizações da sociedade civil para celebração do termo de colaboração ou de fomento, com critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas (Artigo 23);
- b) existência mínima da pessoa jurídica sem fins lucrativos de 3 (três) anos, mediante cadastro ativo no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (Artigo 24, § 1º, VII, a);
- c) vedação de despesas com obras (Artigo 45, IX, d);
- d) aumento das exigências documentais para a celebração do termo de colaboração ou de fomento, como o estabelecimento de regulamento interno para compras e contratações por parte da pessoa jurídica sem fins lucrativos tomadora de recursos (Artigo 34).

Dadas as inovações trazidas pela lei e as necessárias adequações tanto da administração pública (concedente) quanto das pessoas jurídicas sem fins lucrativos (tomadoras), a lei teve sua data de vigência prorrogada para 24 de janeiro de 2016, através da Medida Provisória nº 684/2015. Dessa forma, neste trabalho ainda trata-se do instrumento jurídico relativo às transferências voluntárias como sendo o termo de convênio, o qual até o momento vem sendo celebrado entre a Fundação e as entidades sem fins lucrativos da área de assistência social.

Uma diferenciação importante entre os convênios e contratos observada na Fundação de Ação Social é o fato dos convênios acarretarem maiores custos de transação à Fundação, pelo fato da necessidade de apresentação de prestação de contas por parte das entidades tomadoras de recursos, a qual é analisada pormenorizadamente por uma coordenação específica da Diretoria Financeira, a Coordenação de Prestação de Contas, a qual conta atualmente com 14 servidores, aproximadamente a metade dos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação. Além da análise de documentos fiscais relativos às despesas, respectivos orçamentos, extratos bancários, saldos e compatibilidade dos itens adquiridos com o plano de aplicação previsto na formalização do convênio, atualmente há necessidade de verificação e alimentação de dois sistemas informatizados, como já mencionado na seção 2.4: o Transferências Voluntárias (TV), da Prefeitura Municipal de Curitiba e o Sistema Integrado de Transferências (SIT), do Tribunal de Contas do Estado do

Paraná (TCEPR). A evolução relativa aos valores dos convênios celebrados pela Fundação é observada na Tabela 8.

Em face da evolução dos valores dos convênios celebrados, somado ao fato de não ter havido expansão compatível no quadro de pessoal da Diretoria Financeira e dado o aumento de exigências nas prestações de contas com a implantação do Sistema Integrado de Transferências (SIT) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), a análise das prestações de contas tornou-se um importante gargalo na Diretoria, sendo a falta de pessoal e sistemas informatizados inadequados o motivo pelo descumprimento de prazos quantos aos trabalhos executados para 39,53% e 27,91% dos servidores que responderam ao questionário, respectivamente.

TABELA 8 – VALOR TOTAL DOS CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) – 2012 A 2014

FUNDO	VALOR TOTAL DE CONVÊNIOS DA FAS POR ANO - CONCEDENTE		
	2012	2013	2014
FMAS	20.242.590,43	22.378.685,01	22.029.483,89
FMCA	9.064.398,46	7.661.118,04	13.536.548,47
FMAD	889.518,00	1.423.028,28	2.160.761,10
FMPI	258.481,00	254.820,00	375.594,91
TOTAL	30.454.987,89	31.717.651,33	38.102.388,37
VARIAÇÃO % ANUAL	-	4,15%	20,13%

FONTE: SGP – Sistema de Gestão Pública.

NOTA: FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FAS – Fundação de Ação Social

FMCA - Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente

FMAD – Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente

FMPI – Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Da análise quanto às espécies de transferências voluntárias de recursos, e considerando-se que as subvenções sociais somente são concedidas com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), vê-se que tal espécie de transferência corresponde a 64,25% do total de recursos repassados, correspondendo a 35,54% do orçamento específico daquele Fundo.

TABELA 9 – VALOR TOTAL DOS CONVÊNIOS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (CONCEDENTE) POR ESPÉCIE DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA – 2012 A 2014

ESPÉCIE DE TRANSFERÊNCIA	VALOR DE CONVÊNIOS DA FAS POR ANO - CONCEDENTE		
	2012	2013	2014
CONTRIBUIÇÃO	9.143.043,26	7.901.746,90	14.668.518,21
AUXÍLIO	2.009.399,42	2.709.769,42	3.865.711,20
SUBVENÇÃO	19.302.545,21	21.106.135,01	19.568.158,96
TOTAL TRANSFERÊNCIAS	30.454.987,89	31.717.651,33	38.102.388,37
PART. % CONTRIBUIÇÃO	30,02%	25,95%	48,16%
PART. % AUXÍLIO	6,60%	8,90%	12,69%
PART. % SUBVENÇÃO	63,38%	69,30%	64,25%

FONTE: SGP – Sistema de Gestão Pública.

Como já mencionado, as subvenções sociais caracterizam-se por repasses continuados bimestrais, conforme a execução dos serviços socioassistenciais, à semelhança de um contrato de prestação de serviços. Entendendo tratar-se na verdade de uma prestação de serviços, algumas prefeituras pioneiras substituíram tais convênios de subvenção por contratos de prestação de serviços, tais como:

- a) Município de Maringá - PR (Edital de Credenciamento Maringá 001/2014 PMM);
- b) Município de São José dos Pinhais - PR (Editais de Credenciamento 004/2014, 004/2015 e 006/2015);
- c) Município de Araucária – PR (Edital de Credenciamento 001/2015);
- d) Município de Sapucaia do Sul – RS (Edital de Credenciamento 001/2012);
- e) Município de Joinville – SC (Edital de Credenciamento 001/2014).

Como se vê, a forma de convocação dos interessados a prestar os serviços socioassistenciais deu-se através da figura do credenciamento. De acordo com Vareschini (2012, p. 147), “credenciamento é o sistema através do qual a Administração Pública possibilita a contratação de todos os interessados em contratar determinado objeto, de acordo com pré-requisitos de qualificação e remuneração definidos pela própria entidade contratante”. Por conta da pluralidade de prestadores e da igualdade conferida a todos os interessados na celebração dos contratos, a licitação será inexigível, tratando-se de hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, com fundamento no caput do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993 (OLIVEIRA, 2014a).

No Município de Curitiba, o credenciamento é previsto e regulado pelo Decreto Municipal nº 1.100/2014, em especial pelos artigos 101 a 104. Tal sistema já fora utilizado no Município para serviço com características semelhantes ao socioassistencial (a exemplo da exigência de equipe mínima de profissionais, nos moldes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de

Assistência Social – NOB-RH/SUAS e valor fixo e pré-determinado do *per capita* atendido), para credenciamento de comunidades terapêuticas para prestação de serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso ou abuso de substâncias psicoativas (Edital de Credenciamento nº 01/2012 – Secretaria Antidrogas Municipal).

Atendidos os requisitos legais para sua implantação^{5,6}, a celebração de contratos de prestação de serviços pelo sistema de credenciamento em substituição à celebração de convênios para a espécie de transferência voluntária subvenção possui as seguintes vantagens:

- a) Face às maiores garantias permitidas pela celebração de contrato em comparação ao convênio, minimiza-se o risco de oportunismo por parte das entidades, a exemplo da recusa de encaminhamentos de atendidos por critérios discricionários (seleção dos atendidos que melhor aprover à entidade contratada/conveniada);
- b) Custos de transação menores por parte da Fundação, haja vista que embora seja necessária a fiscalização das entidades a serem contratadas, com base na documentação exigida no momento da solicitação de pagamento pelos serviços prestados, conforme previsto no Artigo 47 do Decreto Municipal nº 1.100/2014 (a exemplo de Certidões Negativas de Débito, guias de recolhimento da contribuição previdenciária e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e folhas de pagamento do pessoal envolvido na prestação dos serviços), ela é mais simplificada em cotejo à prestação de contas apresentada nos casos de celebração de convênios, exigindo menor quadro de pessoal alocado para a respectiva análise;
- c) A organização sem fins lucrativos é contratada para prestar o serviço socioassistencial, e à Fundação, contratante dos serviços, interessa somente o cumprimento do que fora avençado em contrato, sendo que o valor pago à organização refere-se somente aos atendimentos executados, não sofrendo qualquer restrição quanto à sua aplicação, a critério da entidade para fazer frente aos seus custos relativos àquela prestação de serviço, ao contrário dos convênios, em que a aplicação dos recursos é restrita ao previsto no plano de aplicação apresentado quanto da celebração daqueles;
- d) Para as organizações sem fins lucrativos contratadas, além da maior autonomia quanto à aplicação dos recursos recebidos pelos serviços prestados, há menor burocracia quanto à documentação exigida quando da celebração de contratos em comparação aos convênios, minimizando o problema da carência de pessoal técnico

⁵ Vide VARESCHINI, J. M. L. **Contratação direta**. Curitiba: Editora JML, 2012, p. 149-150.

⁶ Vide TCU, Plenário, Decisão 656/95, Rel. Min. Homero Santos, DOU 28.12.1995.

daquelas organizações capacitado para satisfazer as exigências do processo de prestação de contas.

Dada a necessidade da Fundação de Ação Social dos serviços prestados pelas organizações sem fins lucrativos, e a sua incapacidade de fornecer e ampliar a oferta desses serviços por meio de sua estrutura própria, dada a restrição de recursos para tanto, a adoção do contrato de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento parece ser uma forma adequada de continuar a recorrer à opção do mercado, porém segundo custos de transação menores e maior abertura de participação às organizações interessadas na prestação dos serviços.

3.3 CONTRATOS X REGISTRO DE PREÇOS

Conceituados e comparados os instrumentos jurídicos contrato e convênio e analisadas as melhores situações para sua utilização na seção anterior, passa-se a analisar as situações nas quais o sistema de registro de preços (SRP) apresenta-se como alternativa mais adequada para contratação, vis-à-vis à alternativa da celebração de contrato administrativo por parte da administração pública. O objetivo aqui é avaliar a adequação de tal sistemática de aquisição com o fito da Administração usufruir das vantagens propiciadas pela mesma, readequando seus processos de contratação e obtendo a flexibilidade orçamentária, financeira e relativa à abertura do respectivo processo licitatório, permitida pelo sistema de registro de preços (SRP).

O sistema de registro de preços (SRP) é o procedimento administrativo por meio do qual a administração pública seleciona as propostas mais vantajosas, mediante concorrência ou pregão, que ficarão registradas perante aquela para futuras e eventuais contratações, não constituindo uma modalidade de licitação, mas sim um sistema que visa racionalizar as compras e os serviços a serem contratados pela administração pública, em virtude da necessidade de celeridade, economicidade e desburocratização das contratações públicas (OLIVEIRA, 2014a). Está previsto no artigo 15, inciso II, da lei nº 8.666/1993, e é regulamentado, no município de Curitiba, pelo Decreto 1.187/2013, o qual permite sua utilização nas seguintes hipóteses (CURITIBA, 2013):

- a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- b) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de

tarefa;

- c) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;
- d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração;
- e) para aquisição de equipamentos ou contratação de serviços de informática e de tecnologia da informação quando o julgamento da licitação for pelo critério de julgamento do menor preço.

A concorrência, prevista no artigo 22, inciso I, da lei nº 8.666/1993, é a modalidade de licitação que possui maiores formalidades, pois é exigida para contratações de grande vulto econômico, sendo obrigatória para contratação de obras e serviços de engenharia com valor superior a R\$ 1,5 milhão e compras e demais serviços com valor acima de R\$ 650 mil (OLIVEIRA, 2014a).

O pregão também é modalidade de licitação, prevista na lei nº 10.520/2002, para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação (OLIVEIRA, 2014a). Consideram-se bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais do mercado” (BRASIL, 2002, p. 1). Tal conceito de bens e serviços comuns possui as seguintes características básicas (OLIVEIRA, 2014a):

- a) disponibilidade no mercado: o objeto é encontrado facilmente no mercado;
- b) padronização: predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço;
- c) casuísmo moderado: a qualidade de comum deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos.

Assim, como exemplo de bens e serviços comuns tem-se água mineral, combustível, medicamentos, material de higiene e limpeza, gêneros alimentícios, artigos de vestuário, cama, mesa e banho, serviços de lavanderia, serviços gráficos, serviços de limpeza de caixa de água, entre outros.

O pregão pode ser realizado de duas formas: presencial, quando é realizado em ambiente físico, com a presença dos interessados, e eletrônico, quando executado em ambiente virtual por meio da internet (OLIVEIRA, 2014a).

O registro de preços não possui a finalidade de selecionar a melhor proposta para celebração de contrato específico, como ocorre nas licitações e contratações de objeto unitário, pois seu intuito é registrar em ata os preços de diversos itens (sejam

bens ou serviços) apresentados pelos licitantes vencedores, que poderão ou não ser adquiridos pela administração pública dentro de determinado prazo, na medida de sua necessidade (OLIVEIRA, 2014a). Dado que a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, não se faz necessária reserva orçamentária para a efetivação do registro de preços, ao contrário de uma licitação com o objetivo de celebração de contrato específico (OLIVEIRA, 2014a). A reserva orçamentária faz-se necessária conforme as requisições de compra dos itens registrados em ata, ao contrário da celebração de contrato com previsão de vigência de 12 (doze) meses, com parcelas predefinidas, o qual exige reserva orçamentária compatível à sua vigência contratual.

Quanto aos procedimentos do sistema de registro de preços (SRP), o mesmo é precedido de prévia e ampla pesquisa de mercado. Após a seleção da melhor proposta via modalidade concorrência ou pregão e as respectivas homologação e adjudicação do vencedor, é formalizada a ata de registro de preços, documento no qual se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas nas futuras contratações, sendo que possui prazo de validade limitado a um ano, e não obriga a administração a firmar as futuras contratações, sendo lícita a realização de novas licitações ou contratações diretas, na forma da legislação em vigor, entretanto sendo assegurada ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

O sistema de registro de preços (SRP) admite o chamado “efeito carona”, no qual órgãos ou entidades administrativas que não participaram do registro de preços podem utilizar a ata de registro de preços de determinado órgão para suas contratações (OLIVEIRA, 2014a), a exemplo de quando, pela necessidade de aquisição de itens sem registros de preços vigentes, a Fundação de Ação Social os adquire utilizando-se de ata de registro de preços de outras secretarias municipais, geralmente a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD).

Barbosa (2012) expõe algumas vantagens do sistema de registro de preços (SRP) para a administração pública:

- a) permite uma maior transparência nas compras públicas;
- b) constitui um bom mecanismo para selecionar fornecedores (menor custo e melhor fornecedor);
- c) permite uma maior agilidade no processo de contratação;
- d) menor número de licitações;
- e) permite melhor gerenciamento e controle de estoques, permitindo que as esferas

do governo façam uma melhor execução orçamentária;

f) a existência de preços registrados não obriga a administração a firmar contratações.

Expostos os aspectos relativos ao sistema de registro de preços (SRP), vê-se que para a definição da forma mais adequada de contratação vis-à-vis à alternativa da celebração de contrato administrativo por parte da administração pública, alguns fatores quanto ao objeto a ser adquirido devem ser considerados.

O primeiro refere-se ao fato de que o consumo de qualquer bem ou serviço está submetido à incerteza. Se por um lado alguns serviços, por sua própria natureza ou forma de consumo, estão mais sujeitos à previsibilidade, a exemplo do consumo de energia elétrica de um edifício público, por outro demais serviços são de difícil previsibilidade, a exemplo de serviços de manutenção corretiva de redes de gás. Em tais situações, para bens e serviços cuja demanda seja aleatória, em que a frequência da prestação dos serviços é incerta e há riscos de subestimá-la ou superestimá-la, a licitação via utilização do sistema de registro de preços (SRP) apresenta-se a mais adequada. (SARQUIS e RAMOS, 2014).

O segundo diz respeito à especificidade dos ativos envolvidos na aquisição. Se a qualidade do produto ou serviço, as condições e quantidades almejadas sejam usuais no mercado, de forma a constituir transação rotineira para os fornecedores envolvidos, indica-se a utilização do sistema de registro de preços (SRP) para a aquisição (SARQUIS e RAMOS, 2014). Em tais casos, a contratação não poderá implicar em mobilização e desmobilizações relevantes, devem ser de fácil manejo e execução. Não é o caso, por exemplo, de serviços contínuos de limpeza e vigilância, que exigem mobilização/desmobilização de mão de obra de uso alternativo não trivial (SARQUIS e RAMOS, 2014). Torna-se inviável a adoção do sistema de registro de preços (SRP) quando tratar-se de execução de serviços a serem prestados continuamente, haja vista que não caracterizam-se pela eventualidade, pela impossibilidade de mensuração objetiva dos quantitativos e não obrigatoriedade da contratação, casos em que adota-se a celebração de contrato administrativo nos termos já mencionados.

Em complemento aos dois fatores já mencionados, deve-se considerar ainda o fato do sistema de registro de preços (SRP) dispensar o bloqueio orçamentário prévio no valor total da aquisição, haja vista que neste sistema o bloqueio orçamentário dá-se somente quando do efetivo pedido de compra ou autorização de fornecimento via nota de empenho individualizada. Assim, em caso de celebração de contrato administrativo para serviços de demanda aleatória, há o risco de bloqueio

orçamentário (empenho) em valor não condizente com o efetivamente realizado (liquidado), ocasionando saldo de empenho a liquidar com comprometimento indevido do orçamento já liberado para execução. Tal situação já fora observada quanto a dois contratos de prestação de serviços da Fundação, sendo um deles relativo a “prestação de serviços de inspeção e manutenção em extintores de incêndio com fornecimento de peças” (Contrato 4218 - Protocolo SUP 01-126621/2011 – Pregão Eletrônico 05/2012 FAS) e outro de “prestação de serviços de dedetização, desratização e descupinização” (Contrato 3991 – Protocolo SUP 01-025269/2011 – Pregão Eletrônico 09/2011 FAS), os quais não foram renovados e terão nova contratação via sistema de registro de preços (SRP) (Protocolos SUP 01-134880/2015 e 01-092688/2015, respectivamente). Além disso, para a abertura de processo licitatório via Sistema de Registro de Preços (SRP) não há necessidade de indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização de contrato ou outro instrumento congênere, uma vez que “no sistema de registro de preços a Administração efetiva a licitação e, após registrados os preços, aguarda a liberação de recursos, que tão logo ocorra, as contratações podem fazer-se imediatamente, não permanecendo os recursos orçamentários sem utilização” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 193). Com isso, a Administração obtém flexibilidade orçamentária e financeira, importantes em situações de frustração de receita pelos mais diversos motivos, a exemplo do desaquecimento econômico, além de evitar “engessamento” de despesas, como seria o caso da celebração de contrato administrativo.

Quanto ao risco de perda de qualidade no produto ou serviço a ser prestado quando da escolha do sistema de registro de preços (SRP) ao contrato administrativo, somado ao risco de seleção adversa (menor preço porém com qualidade inferior) intrínseco da contratação via pregão eletrônico (SILVA, 2011), a Administração Pública poderá lançar mão de salvaguardas pré-adjudicação, como a previsão no edital convocatório de apresentação de amostras na fase de julgamento das propostas e exigência de atestados de capacidade técnica (TCU, 2010a; SQUEFF, 2014), além da satisfatória especificação dos bens ou serviços objeto da licitação (FIUZA e MEDEIROS, 2014).

CONCLUSÃO

Tomando como base a Fundação de Ação Social – FAS, o presente estudo demonstra que há oportunidades de inovações a serem implantadas naquela Fundação, as quais são extensíveis ao setor público como um todo.

Pelos resultados dos questionários aplicados aos servidores lotados na Diretoria Financeira da Fundação, além da análise de protocolos lá tramitados e relatórios orçamentários, vê-se que há oportunidades de inovações organizacionais, as quais envolvem pessoas e processos, e inovações de processo, que envolvem especialmente as tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Quanto às inovações organizacionais, verificou-se possíveis modificações a serem realizadas no plano de carreira dos servidores, com a diminuição de referências relativas a avanços por tempo de serviço (sendo que algumas delas atualmente são hipotéticas, haja vista a impossibilidade de alcance pelos servidores), acompanhada da criação de mais níveis de crescimento vinculados à capacitação dos servidores, tornando o plano de carreira mais atrelado à capacitação do que ao tempo de serviço, com vistas ao ganho de eficiência. Entretanto, tal ação deve ser concomitante à ampliação da oferta de capacitação e customização dos treinamentos a serem realizados às rotinas de trabalho dos servidores, além de se dar num contexto de discussão permanente entre servidores e Administração.

Outra oportunidade relativa à inovação organizacional refere-se à elaboração de manual de procedimentos no qual conste os fluxos de trabalho e atribuições das áreas envolvidas quanto aos diversos procedimentos em trâmite na Fundação, nos termos dos fluxos sugeridos neste trabalho. Importante mencionar que a elaboração de tal manual deve envolver as diversas áreas da Fundação, porém sob a coordenação do Controle Interno, como ação de controle prévio antecedente à conclusão das atividades administrativas. Tem-se ainda que aquele manual deverá absorver contribuições de demais fontes de conhecimentos organizacionais, tais como melhores práticas, *benchmarking* interno e externo e memória organizacional.

No que tange às inovações de processo, constatou-se duas necessidades a serem atendidas com o fim de melhorar-se a eficiência de procedimentos. A primeira delas refere-se à compatibilização dos sistemas internos da Fundação com aqueles do Tribunal de Contas do Estado, uma vez que a necessidade de acompanhamento de ambos os sistemas pelos servidores envolvidos nos procedimentos poderia ser evitada com a migração de arquivos entre aqueles sistemas. Além disso, outro foco

de ineficiência diz respeito à necessidade de customização dos atuais sistemas informatizados às rotinas de trabalho, uma vez que atualmente são necessários controles paralelos quanto a relatórios gerenciais, além das correções de falhas e erros de alimentação de dados somente serem realizadas via demandas junto ao prestador de serviços de informática, em prazo insatisfatório.

Com o auxílio da teoria dos custos de transação, este trabalho analisou ainda inovações organizacionais a serem implementadas quanto a melhores formas de contratação entre a FAS e particulares, dada a necessidade da Fundação de recorrer ao mercado para atender suas necessidades, segundo dois casos particulares.

Por um lado, verificou-se que os contratos de prestação de serviços, celebrados por meio do sistema de credenciamento, são instrumentos jurídicos mais adequados em comparação ao convênio para as situações de repasses continuados, pois as atuais subvenções possuem características de prestação de serviços contínuos e ocasionam elevados custos de transação para a Fundação.

Por outro, verificou-se que para bens e serviços de difícil previsibilidade, cuja demanda seja aleatória, em que a frequência da prestação dos serviços é incerta e há riscos de subestimá-la ou superestimá-la, a licitação via utilização do sistema de registro de preços (SRP) apresenta-se a mais adequada em cotejo à celebração de contrato administrativo. Tal sistema será mais adequado também quando não houver especificidade dos ativos envolvidos na aquisição, quando a qualidade do produto ou serviço, as condições e quantidades almejadas sejam usuais no mercado, de forma a constituir transação rotineira para os fornecedores envolvidos. Além disso, o sistema de registro de preços (SRP) permite flexibilidade orçamentária, financeira e relativa à abertura de procedimentos licitatórios, uma vez que não demanda comprometimento orçamentário prévio para seu início.

Verificando-se as oportunidades de inovações mencionadas, vê-se que enquanto algumas são de maior complexidade e dificuldade de implementação, a exemplo da reestruturação do plano de carreira dos servidores, outras são de concepção mais simples, como a elaboração do manual de procedimentos.

No entanto, as indicações dos resultados do presente trabalho constituem-se em um projeto piloto para a Diretoria Financeira, devendo fazer parte de ações que envolvam toda a estrutura organizacional da FAS, com vinculadas ao planejamento estratégico a ser instituído na Fundação. Assim, as oportunidades de inovação apresentadas neste estudo poderão ter ressonância para toda a Fundação, com vistas à almejada eficiência operacional na FAS como um todo.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, R. M. ANTÔNIO, J. Experiência do Governo Eletrônico no Estado de São Paulo. In: BERNARDES, R.C.; ANDREASSI, T. **Inovação em serviços intensivos em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 465-482.
- ALBERTI, A. BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. In: **UNDESA. Innovations in governance and public administration: replicating what works**. New York: UNDESA, 2006.
- ARAUJO, E. N. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- AUSTRÁLIA. Departamento da Indústria e da Ciência. **Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies**. Canberra: DIS, 2009. Disponível em: < http://www.industry.gov.au/innovation/publicsectorinnovation/Pages/LibraryCard/Empowering_Change_Annex_1.aspx> Acesso em: 22/06/2015.
- AZEVEDO, P. F. Organização industrial. In: VASCONCELLOS, M. A. S.; PINHO, D. B. **Manual de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 203-226.
- BALBE, R. S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, 2010.
- BARACCHINI, S. A. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.42, n. 2, p. 104-109, 2002.
- BARBOSA, K. **Sistema Brasileiro de Registro de Preços: virtudes e vícios à luz da teoria econômica**. Texto para Discussão 1757. Brasília: IPEA, 2012.
- BARBOSA, M. N. L. OLIVEIRA, C. F. **Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- BARRAS, R. Interactive innovation in financial and business services: the vanguard of the service revolution. **Research policy**, Brighton, v.19, p. 215-237, 1990.
- BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Los Angeles: University of California Press, 2001.
- BATISTA, F. F. *et al.* **Casos reais de implantação do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**. Texto para Discussão 1941. Brasília: IPEA, 2014.
- BATISTA, F. F. *et al.* **Gestão do conhecimento na administração pública**. Texto para Discussão 1095. Brasília: IPEA, 2005.

BERNIER, L.; HAFSI, T.; DESCHAMPS, C. Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A study of innovation awards in Canada. **Public Management Review**, Abingdon, v. 17, n. 6, 14 Jan 2014. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2013.867066#.VbgbxSLNViko>> Acesso em: 08/06/2015.

BOCCHI, O. H. **O terceiro setor: uma visão estratégica para projetos de interesse público**. Curitiba: Ibplex, 2009.

BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. **Journal of Intellectual Capital**, Bradford, v. 2, n. 3, p. 310-319, 2001.

BORINS, S. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 23, n. 8, p. 467-476, 2002.

BRANDÃO, S. M. FARIA, M. F. B. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 116, p. 8269, 21 jun. 1993. Seção 1.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 137, p. 1, 18 jul. 2002. Seção 1.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 146, p. 2, 1 de ago. 1993. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF - Documento de Referência**. Brasília: MPOG, SEGES, 2007.

BRESAND, A. NICOLAIDIS, K. Les services au cœur de l'économie relationnelle. **Revue d'économie industrielle**, v.43, p. 141-163, 1988.

BRESSER PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, número comemorativo dos 70 anos**, p. 29-48, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**, Brasília: Editora da Unb, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRULON V., OHAYON, P. ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2012.

BURLAMAQUI, L.; PROENÇA, A. Inovação, recursos e comprometimento: em direção a uma teoria estratégica da firma. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 79-110, 2003.

CARVALHO, L.C.P. Teoria da Firma: a produção e a firma. In: VASCONCELLOS, M. A. S.; PINHO, D. B. **Manual de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 160-190.

CHIAVENATO, I. SAPIRO, A. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas**. São Paulo: Atlas, 1994.

COASE, R.H. The nature of the firm. **Economica**, v.4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2010.

CRIADO, J. I. Entre sueños utópicos y visiones pesimistas: un análisis de la administración electrónica local en España. **Gestión y Política Pública**, v. 13, n. 2, p. 469-524, 2004.

CRIADO, J. I. GARCÍA, R. G. Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: estado actual y tendencias futuras en América Latina. **Gestión y Política Pública**, volume temático 2013 Gobierno Electrónico, p. 3-48, 2013.

CURITIBA. Audiência Pública – Gestão Fiscal do Exercício de 2015 – 2º Quadrimestre de 2015. Disponível em: http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/multimedia/audiencias/2015_2_quadrimestre.pdf. Acesso em: 30/10/2015.

CURITIBA. Decreto n. 1.187, de 4 de setembro de 2013. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2013.

CURITIBA. Decreto n. 1.644, de 22 de dezembro de 2009. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2009.

CURITIBA. Lei n. 11.000, de 3 de junho de 2004. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Câmara Municipal de Curitiba, 2004.

CURITIBA. Lei n. 13.777, de 28 de junho de 2011. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DAMANPOUR, F. SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

DE BANDT, J. GADREY, J. **Relations de service, marchés des services**. Paris: CNRS Editions, 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, E. H. BARBOSA, A. F. JUNQUEIRA, A. R. B. PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DOSI, G. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. **Journal of Economic Literature**, v. 26, p. 1120-1171, 1988.

DOSI, G. The nature of the innovative process. In. **Technical change and economic theory**. Londres: Pinter Publishers, 1988.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2015.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Brasília: ENAP, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Inovações na Gestão Pública Federal: Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP**. Brasília: ENAP, 2001.

FIUZA, E. P. S. MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. Texto para Discussão 1990. Brasília: IPEA, 2014.

FLEURY, M. T. L., FLEURY, A. A gestão de competência e a estratégia organizacional. In: FLEURY, M. T. L. **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FREEMAN, C. SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

FUGLSANG, L. Bricolage and invisible innovation in public service innovation. **Journal of Innovation Economics & Management**, v. 1, n. 5, p. 67-87, 2010.

FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (FAS): Apresentação. Disponível em: <<http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=44>>. Acesso em: 05/10/2015.

GADOT, E. V. Eran et al. Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives. **Public Administration**, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

GALLOUJ, F. Economia da Inovação: um balanço dos debates recentes. In:

- BERNARDES, R.C.; ANDREASSI, T. **Inovação em serviços intensivos em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 3-27.
- GALLOUJ, F. Towards a Neo-Schumpeterian Theory of Innovation in Services? **Science and Public Policy**, Oxford, v. 24, n. 6, p. 405-420, 1997.
- GALLOUJ, F. SAVONA, M. Innovation in services: A review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, abr 2009, p. 149-172. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00191-008-0126-4>> Acesso em: 12/06/2015.
- GALLOUJ, F. WINDRUM, P. Services and Services Innovation. **Journal of Evolutionary Economics**, Springer Verlag v. 19, p. 141-148, 2009.
- GIACOMINI, C. H. MARINI, C. AFONSO, A. **Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba**. In. Congresso Consad de Gestão Pública, 2., Brasília, 2009.
- HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: past and present. **Public Money & Management**, CIPFA, v. 25, p. 27-34, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Inovação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). **Evolução da Carga Tributária Brasileira**. Curitiba: IBPT, 2015.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP). **A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na Prefeitura Municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP). **Fundamentos Pedagógicos do Processo de Desenvolvimento dos Servidores na Prefeitura Municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2007.
- JORGE, M. J. CARVALHO, F. A. MEDEIROS, R. O. Esforços de inovação organizacional e qualidade do serviço: um estudo empírico sobre unidades hospitalares. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 327-356, 2013.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KOCH, P. HAUKNES, J. **Innovation in the Public Sector**. Oslo: Publin, 2005.

KOCH, P. WINDRUM, P. **Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

LAM, A. Organizational Innovation. In: FAGERBERG, J. MOWERY, D. NELSON, R.R. **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LIMA, D. H. VARGAS, E. R. de. **O estado da arte sobre inovação no setor público: como estudos de inovação em serviços podem contribuir?** Trabalho apresentado no 34. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 2010.

LOPES, F. G. ABREU, R. **A participação das ONGS nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Texto para Discussão 1949. Brasília: IPEA, 2014.

MAHLMANN, S.M. Política de valorização do servidor na Prefeitura de Curitiba: método, ação e resultado. In. **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil – 2014**. Curitiba: IMAP, 2014.

MARCONI, N. **Gestão de recursos humanos nas organizações sociais**. Trabalho apresentado no 9. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

MARCONI, N. O fortalecimento das carreiras de Estado. In. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**, Brasília: Editora da Unb, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, R. C. P. B. ROSA, M. I. G. OLIVA, R. GRABOWSKI, L. A gestão voltada para resultados na Fundação de Ação Social: a experiência da regionalização do contrato de gestão. **Revista Gestão Pública em Curitiba**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 03-11, 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTTA, P.R. Doutrinas de inovação em administração pública: a questão dos valores. In. **Inovação na Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

MOTTA, P.R. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

NASSUNO, M. Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 77-96, 2007.

NELSON, R.R.; WINTER, S.G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Método, 2014a.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2014b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Good Practices and Innovations in Public Governance: United Nations Public Service Awards Winners, 2003-2009**. New York: ONU, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Good Practices and Innovations in Public Governance: United Nations Public Service Awards Winners, 2003-2011**. New York: ONU, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Good Practices and Innovations in Public Governance: United Nations Public Service Awards Winners, 2012-2013**. New York: ONU, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo**. 3. ed. Oslo: OCDE, 2005.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research policy**, Brighton, v.13, p. 343-373, 1984.

PESSALI, H.F.; FERNANDEZ, R.G. **Inovação e teorias da firma**. São Paulo: Hucitec, 2006.

PESSALI, H. F. **Teoria dos custos de transação: uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico**. 142f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1998.

PINCHOT III, G. **Intrapreneuring: por que você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor.** São Paulo: Harbra, 1985.

PINDICK, R S. RUBINFELD, D. L. **Microeconomia.** São Paulo: Prentice Hall, 2002.

POTTS, J. KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? **Innovation: Management, Policy & Practice**, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

REIS, H. C. Subvenções, contribuições e auxílios. **Revista de Administração Municipal**, v. 54, n. 268, p. 56-60, 2008.

ROLIM, C. **Universidades, inovação e desenvolvimento regional.** In: Seminário do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico: Universidade Federal do Paraná, 2014.

ROSENBERG, G. OHAYON, P. **Um novo modelo de gestão para as instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação: o caso da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.** Trabalho apresentado no 30º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador, 2006.

RUA, M.G. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de nova na Administração Pública Federal Brasileira. In. **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**, Brasília: Editora da Unb, 1999.

SARQUIS, A. M. F. RAMOS, R. S. C. Controvérsias do sistema de registro de preços. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 10 junho 2014. Disponível em: < http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/controversias-SRP-versao-c_0.pdf>. Acesso em: 02/11/2015.

SCHLESINGER, C. C. B. **Gestão do conhecimento na administração pública.** Curitiba: IMAP, 2008.

SCHUMPETER, J.A. Economic theory and entrepreneurial history. In. **Change and the Entrepreneur: Postulates and Patterns of Entrepreneurial History**, Cambridge-Mass: Harvard University Press, 1949.

SCHUMPETER, J.A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.

SILVA, A. M. *et al.* **Economia de serviços: uma revisão de literatura.** Texto para Discussão 1173. Brasília: IPEA, 2006.

SILVA, C. A. D. A contratação de serviços complexos pela administração pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 2, p. 49-72, 2011.

SILVA, E. F. **Controladoria na administração pública: manual prático para implantação**. São Paulo: Atlas, 2013.

SORENSEN, E. TORFING, J. Collaborative Innovation in the Public Sector. **The Public Sector Innovation Journal**, Ottawa, v. 17, p. 1-14, 2012.

SOUSA, M. M.; FERREIRA, V. R. S.; NAJBERG, E.; MEDEIROS, J. J. **Inovação no Serviço Público Brasileiro: Análise de 16 Edições do Concurso de Inovação na Administração Pública Federal**. Trabalho apresentado no 37. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 2013.

SOUZA, N.J. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2009.

SQUEFF, F. H. S.. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para Discussão 1922. Brasília: IPEA, 2014.

SUNDBO, J. GALLOUJ, F. **Innovation in Services**. SI4S Project synthesis, Oslo: Comissão Europeia, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Convênios e outros repasses**. Brasília: TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. Brasília: TCU, 2010a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010b.

TUSHMAN, M. L. ANDERSON, P. Technological Discontinuities and Organizational Environments. **Administrative Science Quarterly**, Michigan, v. 31, n. 3, p. 439-465, 1986.

VARESCHINI, J. M. L. **Contratação Direta**. Curitiba: Editora JML, 2012.

WALKER, R. M. An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.

WILLIAMSON, O. Comparative economic organization: the analysis or discrete structural alternatives. **Administrative Science Quartely**, v. 36, p. 269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. London: Free Press, 1985.

WINDRUM, P. GARCIA, G. A neo-Schumpeterian model of health services innovation. **Research Policy**, v. 37, p. 649-672, 2008.

WINDRUM, P. KOCH, P. **Innovation in Public Sector Services: entrepreneurship, creativity and management.** Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

ZYMLER, B. **Direito Administrativo e controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

ALVES, M. **Como escrever teses e monografias:** um roteiro passo a passo. Rio de Janeiro: Campus, 2001. cap. 3-4.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Normas para apresentação de documentos científicos:** tabelas. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos:** citações e notas de rodapé. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos:** teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos:** referências. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES LOTADOS NA
DIRETORIA FINANCEIRA DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL.....106

APÊNDICE 2 – CHECK LIST PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....108

QUESTIONÁRIO

Projeto de Pesquisa: “Eficiência Operacional no Setor Público: O Caso da Fundação de Ação Social de Curitiba à Luz das Contribuições das Teorias da Inovação em Serviços e Custos de Transação”.

Pesquisador: Marcos Vinícius Henrique

Instituição: FAS DF-3 / Departamento de Economia UFPR

- 1 – Quais são as atribuições da Coordenação na qual você atua?
- 2 – A Coordenação na qual você atua vem cumprindo efetivamente e da forma ideal com suas atribuições? ☐ Sim ☐ Não
- 3 - Em caso negativo no item 2, quais os motivos do não cumprimento?
- 4 – A Coordenação na qual você atua depende de diligências (tarefas) de outras Diretorias e/ou Coordenações? ☐ Sim ☐ Não
- 5 - Caso afirmativo no item 4, atualmente as diligências (tarefas) demandadas de outras Diretorias e/ou Coordenações são cumpridas da forma ideal? ☐ Sim ☐ Não
- 6 - Caso negativo no item 5, as diligências (tarefas) a cargo de outras Diretorias e/ou Coordenações são motivo de ineficiência no trâmite de protocolos dentro da Coordenação? ☐ Sim ☐ Não
- 7 – Acredita que caso haja melhoria das normativas internas, com normas quanto a procedimentos dentro da Fundação, haveria melhoria do retorno quanto às diligências (tarefas) a cargo de outras Diretorias e/ou Coordenações? ☐ Sim ☐ Não
- 8 – A quantidade de pessoal lotado e a distribuição de responsabilidades entre os servidores, em sua área de atuação, está adequada ao volume e complexidade dos trabalhos executados? ☐ Sim ☐ Não
- 9 – Você considera a atual estrutura hierárquica da Diretoria Financeira (DF) adequada? ☐ Sim ☐ Não
- 10 – O que acha a respeito do Plano de Carreira e da política remuneratória da Fundação? ☐ Adequado ☐ Inadequado
- 11 – Caso tenha respondido inadequado para o item 10, qual seria o motivo?
 - ☐ Número de vagas do crescimento vertical
 - ☐ Percentual de crescimento e critérios do crescimento vertical
 - ☐ Percentual de crescimento e critérios do crescimento horizontal
 - ☐ Descontinuidade de crescimento dos servidores de nível III
 - ☐ Prazos para crescimento na carreira
 - ☐ Desvinculação do desempenho funcional com o avanço na carreira e remuneração
 - ☐ Outro. Qual?
- 12 – Os sistemas de crescimento na carreira atuais contribuem para a melhoria do desempenho institucional da Fundação? ☐ Sim ☐ Não

13 – É favorável à implantação de avaliação de desempenho funcional que reflita no avanço na carreira e remuneração? () Sim () Não

14 – Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela Coordenação na qual você atua quanto à execução e tempestividade (cumprimento de prazos) dos trabalhos executados?

() Falta de pessoal

() Sistema informatizado inadequado

() Protocolos mal instruídos em outras Diretorias (falta de documentos e informações)

() Falta de organização de fluxos de trabalho

() Outra. Qual? _____

15 – Seu superior hierárquico o chama para participar de tomadas de decisões?

() Sim () Não

16 – Seu superior hierárquico lhe oferece oportunidade de opinar a respeito da execução dos trabalhos, inclusive quanto a sugestões de melhorias? () Sim () Não

17 – Os sistemas informatizados envolvidos na execução dos trabalhos dentro da Coordenação são adequados? () Sim () Não

18 – Caso negativo no item 17, o que poderia ser melhorado quanto aos sistemas informatizados (propor melhorias a serem feitas somente quanto aos sistemas informatizados)?

19 – Os sistemas informatizados envolvidos na execução dos trabalhos dentro da Coordenação oferecem opções adequadas de relatórios gerenciais, evitando a necessidade de elaboração de controles em separado? () Sim () Não

20 – Considera o Planejamento Estratégico importante para a sua atividade dentro da Fundação? () Sim () Não () Desconhece o termo

21 – Considera o processo de aprendizado (programa de capacitação) dentro da Fundação adequado às demandas e necessidades das suas rotinas de trabalho?

() Sim () Não

22 – Caso negativo no item 21, qual o motivo da inadequação?

() Carga horária de capacitação insuficiente.

() Conteúdo das capacitações inadequado às rotinas de trabalho.

() Ausência de plano (oferta) de capacitação.

() Outro. Qual? _____

23 – Proponha formas e ações para a melhoria dos trâmites dentro da Coordenação na qual você atua.

CHECK LIST PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**ENTIDADE:**

N.º DO CONVÊNIO: _____

- ☐ Ofício de solicitação de pagamento da parcela subsequente.
- ☐ CND - Apresentação de Certidões Negativas de Débitos.
- ☐ Capa
- ☐ Anexo 1
- ☐ Anexo 2
- ☐ Anexo 2A
- ☐ Anexo 3
- ☐ Anexo 3 A
- ☐ Anexo 4
- ☐ Anexo 5 (Rol de bens permanentes quando houver)
- ☐ Comprovantes originais de todas as despesas (notas fiscais, faturas, recibos, folha de pagamento, RPA.
- ☐ Comprovantes de recolhimento dos tributos obrigatórios (GPS, GFIP, SEFIP, DARF, FGTS).
- ☐ Extratos bancários e extrato de aplicação financeira.
- ☐ Pesquisas de preço – Tanto da prestação de serviços como de materiais de consumo. Faz-se necessária a apresentação de três orçamentos para cada despesa.
- Observação: Apresentar a comprovação das despesas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do CONVENIENTE ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do CONVÊNIO.
- ☐ Esta Prestação de Contas está lançada e fechada no SIT (Sistema Integrado de Transferências)?

Responsável pelo recebimento: _____

Data: ____/____/____